



UNIVERSIDAD DE PANAMÁ
VICERRECTORIA DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
MAESTRIA EN DERECHO PUBLICO CON ÉNFASIS EN RESPONSABILIDAD
PATRIMONIAL

NATURALEZA JURÍDICA DEL PROCESO DE CUENTAS EN PANAMÁ

TESIS PARA OPTAR POR EL TÍTULO
MASTER EN DERECHO PUBLICO CON
ÉNFASIS EN RESPONSABILIDAD
PATRIMONIAL

POR MIRLA BRITANNIA ESCALONA
CORRAL

ASESOR LUIS ADAMES

PANAMÁ REPUBLICA DE PANAMÁ

2015

ST

TABLA DE CONTENIDO

Agradecimiento

Introducción

CAPITULO PRIMERO

EL PROBLEMA

1 1 Antecedentes

1 1 1 Constitución de 1972

1 1 2 Ley 32 de 8 de noviembre 1984

1 1 3 Dirección de Responsabilidad Patrimonial (Decreto de Gabinete No 36
de 10 de febrero de 1990)

1 1 4 Reforma Constitucional de 2004

1 1 5 Ley 67 de 14 de noviembre de 2008

1 2 Planteamiento del Problema de la Investigación

1 3 Justificación de la Investigación

1 4 Alcance límites y proyecciones

1 4 1 Limitaciones

1 4 2 Proyecciones

1 5 Objetivos

1 5 1 Generales

1 5 2 Específicos

1 6 Hipótesis

CAPITULO SEGUNDO

MARCO TEÓRICO

2 1 Nociones generales del proceso de cuentas

2 1 1 Significado de la palabra proceso

2 1 2 Consideraciones generales del proceso de cuentas

2 1 3 Distinciones generales del proceso de cuentas al proceso penal en Panamá

2 2 La Junsdicción de Cuentas en Panamá

2 2 1 Consideraciones generales

2 2 2 Antecedentes

2 2 2 1 Constitución Política de 1972

2 2 2 2 Ley 32 de 8 de noviembre de 1984

2 2 2 3 Dirección de Responsabilidad Patrimonial

2 2 2 4 Acto legislativo No 1 de 2004

2 2 2 4 1 Concepto de la reforma

2 2 2 5 Ley 67 de 14 de noviembre de 2008

2 2 2 5 1 Junsdicción y competencia del Tribunal de Cuentas

2 2 2 5 2 Naturaleza jurídica de la jurisdicción de cuentas

2 2 3 Análisis integral de la Ley 67 de 2008

2 2 3 1 Tribunal de Cuentas

2 2 3 1 1 Funciones del Tribunal de Cuentas

2 2 3 2 El Fiscal General de Cuentas

2 2 3 3 El Proceso de Cuentas

2 2 3 3 1 Fase de Investigación

2 2 3 3 2 Fase Intermedia

2 2 3 3 3 Fase Plenana

2 2 3 3 3 1 Disposiciones Generales

2 2 3 3 3 2 Proceso

2 2 3 3 3 3 Audiencia

2 2 3 3 3 4 Recursos

2 2 3 3 3 5 Tipos de Responsabilidad

2 2 3 3 3 6 Acción Contencioso-Administrativa

2 2 3 3 3 7 Ejecución de la sentencia

2 3 Naturaleza Juridica del Proceso de Cuentas

2 3 1 Fundamento Constitucional

2 3 1 1 Nociones Generales

2 3 1 2 Acto legislativo No 1 de 2004

2 3 1 2 1 Se establece la jurisdicción de cuentas

**2 3 1 2 2 Para juzgar las cuentas de los agentes y
empleados de manejo**

2 3 1 2 3 Creación del Tribunal de Cuentas

2 3 1 2 4 Competencia

2 3 2 Fundamento Legal

2 3 2 1 Nociones Generales

2 3 2 2 Ley 67 de 14 de noviembre de 2008

2 3 2 2 1 Creación del Tribunal de Cuentas

2 3 2 2 2 Funcionamiento del Tribunal de Cuentas

2 3 2 2 3 Leyes aplicables en el Proceso de Cuentas

**2 3 2 2 3 1 Artículo 32 de la ley 67 de 14 de
noviembre de 2008**

**2 3 2 2 3 2 Artículo 42 de la Ley 67 de 14 de
noviembre de 2008**

**2 3 2 2 3 3 Artículo 66 de la Ley 67 de 14 de
noviembre de 2008**

2 3 2 2 4 Consideraciones Finales

2 4 Impugnación de las Resoluciones Finales

2 4 1 Ideas previas

2 4 2 Tipo de resoluciones emitidas por el Tribunal de Cuentas

**2 4 3 Tribunal que conoce las impugnaciones proferidas por el Tribunal de
Cuentas**

2 5 Ejecutoriedad de las Resoluciones Finales emitidas por el Tribunal de Cuentas

2 5 1 Consideraciones Generales

2 5 2 Ejecutoriedad de la sentencia del Tribunal de Cuentas

2 5 3 Consideraciones Finales

2 6 Ejecución de las resoluciones finales del Tribunal de Cuentas

2 6 1 Consideraciones Generales

2 6 2 Etapas del Proceso de Cuentas

2 6 2 1 Etapa de Ejecución de Sentencia

2 6 3 Resabios de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial

2 6 4 Consideraciones Finales

CAPITULO TERCERO

PROCEDIMIENTOS METODOLÓGICOS

- 3 1 Tipo de investigación**
- 3 2 Fuentes de información**
- 3 3 Población y muestra**
- 3 4 Variables**
 - 3 4 1 Variable Independiente**
 - 3 4 2 Variable Dependiente**
- 3 5 Definición conceptual**
- 3 6 Definición operacional**
- 3 7 Descripción de los instrumentos**
- 3 8 Tratamiento de la información**
- 3 9 Presentación de graficas**

CAPITULO CUARTO

CONCLUSIONES RECOMENDACIONES Y PROPUESTA

Conclusiones

Propuestas y Recomendaciones

BIBLIOGRAFIA

ANEXOS

AGRADECIMIENTO

En primera instancia agradezco a Dios Todopoderoso por guiar cada uno de mis pasos y acompañarme en cada decisión tomada convirtiéndome hoy día en una mejor hija colaboradora profesional y ciudadana de este país

Igualmente agradezco a mis padres por darme el mejor ejemplo a seguir inculcándome en todo momento que nuestros actos deben ser apegados a esas conductas donde reine la honradez y cada paso que damos debe ser un paso seguro y realizado sobre bases sólidas que el único instrumento del que jamás podrán despojarme son los conocimientos a base del estudio y los méritos alcanzados Ruego a Dios que me permita llegar a ser como ellos en algún momento de mi vida no olvidando que primero somos humanos y luego profesionales

Finalmente agradezco al licenciado Álvaro Leopoldo Visuetti Zevallos Magistrado Vicepresidente del Tribunal de Cuentas quien colaboró incondicionalmente en el desarrollo de esta investigación aconsejándome en todo momento sobre la importancia de educarme lo más que pueda y sobresalir en todo momento a través de un buen desempeño apegado a una conducta leal y transparente

INTRODUCCION

El tema escogido tiene como objetivo determinar la naturaleza jurídica del proceso de cuentas en Panamá toda vez que al analizar el cuerpo normativo que desarrolla esta jurisdicción se observa a través de su procedimiento que es de carácter administrativo lo cual consideramos que no coincide con la naturaleza jurídica establecida en nuestra Carta Magna

Dicho esto proponemos la reforma de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas y reforma la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984 Orgánica de la Contraloría General de la Republica sugiriendo la modificación de ciertas secciones de dicho cuerpo legal que conciben al proceso de cuentas en Panamá como un proceso administrativo y no jurisdiccional

En este sentido consideramos adecuado efectuar un planteamiento general que abarcará su desarrollo histórico para luego exponer cómo se encuentra actualmente organizado cómo lo concibió tanto el constituyente como el legislador además cómo funciona cuál es su competencia y finalmente proyectar nuestra propuesta de reforma

Apoyamos nuestro esfuerzo en el convencimiento de contribuir con esta joven jurisdicción fundamentada en las lecciones recibidas a diario en mi condición de Oficial Mayor de la Fiscalía General de Cuentas

CAPITULO PRIMERO

EL PROBLEMA

1 1 ANTECEDENTES

Esta institución de cuentas está presente desde los orígenes de nuestra vida republicana pero estos ejercicios o intentos materializados originalmente los consideramos rudimentarios y no resultan de importancia para este trabajo de investigación sino a partir de la Constitución Política de 1972 hecho que nos obliga a remontarnos a esa importante etapa política de nuestra historia

1 1 1 CONSTITUCIÓN DE 1972

Es la Constitución Política de 1972 la que establece por primera vez entre una de las funciones de la Contraloría General de la República juzgar las cuentas de los agentes y empleados de manejo cuando surjan reparos de las mismas por razón de supuestas irregularidades Así fue dispuesto en su artículo 276

Artículo 276 Son funciones de la Contraloría General además de las que señale la Ley conforme al artículo anterior las siguientes

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5

13 Juzgar las cuentas de los agentes y empleados de manejo cuando surjan reparos a las mismas por razón de supuestas irregularidades

No obstante esta jurisdicción que estuvo instituida constitucionalmente desde 1972 no entró en vigencia inmediatamente pues para esa época estaba vigente la Ley 6 del 1º de febrero de 1941 Orgánica de la Contraloría General de la República

que no contemplaba nada sobre esta institucion vacio que se logra subsanar en 1984 al promulgarse la Ley 32 de ese año derogándose la citada ley de 1941 instituyendo un tribunal jurisdiccional adscrito a dicha entidad fiscalizadora

1 1 2 LEY 32 DE 8 DE NOVIEMBRE 1984

No es hasta 1984 con la expedición de la Ley 32 de 8 de noviembre de ese año que el legislador patino regula el ejercicio de esta jurisdicción Bastaron diez articulos para que dicha excerta legal reglamentara todo lo concerniente a esta jurisdicción Asi su articulo 62 detalla cómo el legislador de esa época concibe esta jurisdicción describiéndola en los siguientes términos

Artículo 62 En cumplimiento del ordinal 13 del Artículo 276 de la Constitución se crea la jurisdicción especial de cuentas que tendrá a su cargo el juzgamiento de las cuentas de los agentes y empleados de manejo cuando surjan reparos a los mismos hechos por la Contraloría General

Por otro lado el artículo 63 indicaba que esta jurisdicción sería ejercida por un Juzgado de Cuentas y un Tribunal de Cuentas resaltando que tendria jurisdicción en toda la geografía nacional y que formaban parte de la Contraloría General de la Republica al igual que los intereses publicos estarían representados en todas las instancias por un Fiscal de Cuentas

Importante es resaltar que el articulo 71 de dicha ley señala que la función ejercida por los Juzgados y Tribunaes de Cuentas se consideraban para todos los efectos legales como si fueran ejercidas como un tribunal judicial que sus decisiones

tendrían carácter jurisdiccional y sus fallos de segunda instancia serían recurribles en Casación ante la Sala Primera de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia

1 1 3 DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL (DECRETO DE GABINETE NO 36 DE 10 DE FEBRERO DE 1990)

Posteriormente mediante el Decreto de Gabinete No 36 de 10 de febrero de 1990 se crea igualmente dentro de la Contraloría General de la República la Dirección de Responsabilidad Patrimonial tribunal que tanto los autores nacionales como la jurisprudencia de nuestra Corte Suprema de Justicia coinciden en calificarlo como un auténtico tribunal administrativo

Cabe indicar que todas las disposiciones de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984 que versaban sobre el juzgado y el tribunal de cuentas fueron derogadas por mandato expreso del artículo 19 del referido Decreto de Gabinete No 36 de 10 de febrero de 1990 que crea dicha Dirección de Responsabilidad Patrimonial

1 1 4 REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2004

En el año 2004 se impulsaron diversos cambios constitucionales que incluyeron la creación del Tribunal de Cuentas en nuestra Constitución Política como un tribunal independiente con carácter a nuestro juicio eminentemente jurisdiccional

Dicha reforma constitucional instituyó la jurisdicción de cuentas para juzgar en todo el territorio nacional las actuaciones de los servidores públicos y los agentes de manejo cuando la Contraloría General de la República formulara reparos por encontrarles irregularidades creándose un tribunal independiente que reemplazaría a la Dirección de Responsabilidad Patrimonial

1.1.5 LEY 67 DE 14 DE NOVIEMBRE DE 2008

Como resultado de las reformas constitucionales del año 2004 se expide la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 en desarrollo de estos principios constitucionales dando así cumplimiento a lo ordenado en cuanto a que corresponde a la ley determinar la creación y el funcionamiento del Tribunal de Cuentas

1.2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

El problema radica en que a nuestro criterio no existe congruencia en lo que corresponde a la naturaleza jurídica del proceso de cuentas establecido en la Constitución Política versus lo planteado en la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 excerta legal que la desarrolla puesto que importantes juristas lo consideran como un tribunal administrativo y no jurisdiccional problemática que se pretende resolver a través de esta investigación

1.3 JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

Justificamos esta investigación ya que consideramos que se está viviendo una incertidumbre al no tener definida la naturaleza jurídica del proceso de cuentas en otros términos si está revestida de un carácter jurisdiccional o administrativo hecho inédito que justifica esta investigación y de esta forma fortalecer las bases de esta jurisdicción

1 4 ALCANCE LÍMITES Y PROYECCIONES

1 4 1 LIMITACIONES

Como en todo proyecto investigativo el tiempo siempre será el principal factor limitante ya que nos desenvolvemos en una cultura donde prioritariamente está el hecho de cumplir las tareas laborales y posteriormente dar inicio a responder por las tareas investigativas. Aunado a lo anterior la falta de información y documentación necesaria ha sido otra limitante por tratarse de una ley de reciente data por lo que fue necesario realizar una doble y exhaustiva investigación con el material brindado por las diferentes bibliotecas ubicadas en el territorio nacional agregado a las diferentes entrevistas realizadas a conocedores de la materia que nos ocupa en esta ocasión

1 4 2 PROYECCIONES

En esta ocasión nos proyectamos en todo lo concerniente al análisis y la presentación de la posible solución a la problemática que se ha generado a raíz de

la confusión de la naturaleza jurídica del proceso de cuentas toda vez que existen criterios que exponen que este proceso es de carácter jurisdiccional e igualmente existen opiniones que consideran que es de indole administrativa

1 5 OBJETIVOS

1 5 1 GENERALES

Demostrar la naturaleza jurídica del proceso de cuentas en Panamá tomando en cuenta la intención del constituyente al aprobar el Acto Legislativo No 1 de 2004 el cual eleva a rango constitucional al Tribunal de Cuentas

1 5 2 ESPECIFICOS

Recopilar y analizar las diversas opiniones de los profesionales del derecho a través de entrevistas en las que manifiesten si consideran que la jurisdicción de cuentas es administrativa o jurisdiccional

Recomendar la modificación de la ley que desarrolla la jurisdicción de cuentas a fin de enmendar aquellas disposiciones legales que a través de su procedimiento convierten el proceso de cuentas en un proceso administrativo

Determinar si ha existido un avance o retroceso respecto a la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 versus las normativas anteriores enfocadas a si se trata de un tribunal administrativo o jurisdiccional

1 6 HIPÓTESIS

Es jurisdiccional el proceso de cuentas en Panamá

CAPÍTULO SEGUNDO

MARCO TEÓRICO

2 1 NOCIONES GENERALES DEL PROCESO DE CUENTAS

Uno de los temas quizás menos estudiados en el derecho publico es el de la jurisdicción de cuentas mucho menos su proceso en la legislación panameña Es una materia que muy poco se menciona en los cursos regulares del derecho publico prácticamente nunca se hace referencia a esta jurisdicción como un tema que tiene sus reglas principios y métodos propios

Por tal motivo y por su importancia para nuestro Estado de Derecho el tema es ciertamente apasionante y de gran interés me propongo abordarlo desde un punto de vista teórico en primer lugar y posteriormente algunas referencias a la doctrina y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia

No obstante no cabe la menor duda que ultimamente el proceso de cuentas y la creación del Tribunal de Cuentas ha cobrado vigencia en la legislación de nuestro país motivado por su establecimiento en la Constitución Política que de manera expresa su artículo 281 indica que a este le corresponderá juzgar las cuentas de los empleados y agentes de manejo cuando surjan reparos por razón de supuestas irregularidades

Su instauracion se materializa a través del Acto Legislativo No 1 de 2004 utilizándose el mecanismo reformativo previsto en el numeral 1 del artículo 313 de la Carta Política reforma promovida por el expresidente Martín Torrijos Espino en acuerdo con la expresidenta Mireya Moscoso R

Lo anteriormente expuesto cobra especial trascendencia en la legislación panameña por la integración de forma expresa a nivel constitucional como un organismo autónomo independiente dedicándole de manera específica uno de sus articulados representando su avance más significativo

De lo anterior debemos destacar que la reforma constitucional en mención crea un Tribunal de Cuentas compuesto de tres magistrados designados por los tres Órganos del Estado para un periodo de diez años así uno por el Órgano Legislativo otro por el Órgano Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia

Ante todo debe quedar claro el significativo avance que experimenta esta jurisdicción al elevarse a nivel constitucional en la Carta Política de 1972 sin embargo lo hace de manera tímida de forma accesorio estableciéndola entre las atribuciones de la Contraloría General de la República en el artículo 280 ordinal 13 con el siguiente texto Presentar para su juzgamiento a través del Tribunal de Cuentas las cuentas de los agentes y servidores públicos de manejo cuando surjan reparos por razón de supuestas irregularidades

Lo cierto es que el citado acto reformativo de 2004 instituye de forma dispersa otras disposiciones referentes a esta jurisdicción La primera como ya la hemos anunciado el artículo 280 numeral 13 ubicado en el Capítulo 3º (La Contraloría General de la República) del Título IX (La Hacienda Pública) El segundo pertenece al Capítulo 2º (Principios Básicos de la Administración de Personal) del

Titulo XI (Los Servidores Publicos) en el articulo 304 y el tercero forma parte del Capitulo 2 (Disposiciones Transitorias) del Titulo XV (Disposiciones Finales y Transitorias) visible en el artículo 327 numeral 4

Asimismo debemos hacer referencia a su principio constitucional rector el articulo 281 es la unica disposición que plasma sus elementos básicos tales como su objeto composición del tribunal órganos que lo designarán destacando la particularidad de que la propia norma superior ordena que La ley determinará la creación y funcionamiento del Tribunal de Cuentas

Vale la pena hacer énfasis que el constituyente en esta oportunidad ante una jurisdicción prácticamente carente de antecedentes compromete al legislador en su implementación cuya intención de su creación en nuestra opinión fue la de equipararlo al Tribunal Electoral como tercer tribunal constitucional como bien se desprende de lo afirmado por Oscar Vargas V La reforma del 2004 a la Constitución Política decidió integrar al Tribunal de Cuentas de Panamá de la misma forma que se integra el Tribunal Electoral organismo autónomo e independiente cuyo objeto es garantizar la libertad y la eficacia del sufragio popular ¹

En ese mismo orden de ideas no resulta apresurado sostener que la situación de este legislador difiere del legislador que reglamenta la legislación electoral toda

¹ Oscar Vargas Velarde El Tribunal de Cuentas Panama 2011 p 57

vez que esta última desarrolla su tarea legislativa con parámetros precisos contenidos en cuatro (4) artículos constitucionales concentrados en un sólo capítulo en otros términos existen directrices claras y definidas que permite desarrollar con mayor rigor jurídico el contenido de la legislación electoral

Una de las características en que descansa esta nueva jurisdicción de cuentas es que se encuentra diseminada en diversos títulos y capítulos de nuestra Carta Magna sólo una disposición demarca su extensión correspondiéndole al legislador desarrollar todo lo atinente a temas tan sensitivos como la implementación del proceso de cuentas determinar su naturaleza jurídica competencia recursos ejecutoriedad y ejecución de sus resoluciones finales entre otras

Nuestro interés en esta investigación es exponer algunos comentarios sobre esta tarea reglamentaria respecto a algunos aspectos que el legislador al cumplir su mandato constitucional incurre en dudas concretamente sobre la naturaleza jurídica del proceso de cuentas En otros términos indagar si la delegación recibida por el legislador es compatible con la concepción jurisdiccional del constituyente toda vez que se utiliza en el desarrollo legal del proceso de cuentas una serie de figuras que justificadamente provocan esa interrogante

Es evidente que en este proceso de cuentas se advierten elementos que permiten estas interrogantes tales como las normas legales aplicables tribunal

que conoce de las impugnaciones de las resoluciones finales recursos terminos para su interposición su ejecutoriedad ejecución entre otras

Allí está el espíritu de esta investigación la duda la incertidumbre existente específicamente sobre la naturaleza jurídica del proceso de cuentas y por ende de sus resoluciones si tienen carácter jurisdiccional o por el contrario si estamos frente a un proceso administrativo

Pensamos que por cuestiones de método es obligatorio analizar la evolución de la jurisdicción de cuentas en nuestro país en las distintas épocas toda vez que históricamente se ha implementado de diferentes formas

A grandes rasgos esta es nuestra inquietud la falta de uniformidad en los diversos intentos de concreción legislativa que ha experimentado esta jurisdicción y lo más sintomático la ya planteada discrepancia respecto a la naturaleza jurídica del actual tribunal su proceso de cuentas al igual que sus resoluciones finales Es nuestro interés hacer énfasis en la figura de este proceso y demás presupuestos que materializa el legislador del 2008 profundizar en cada una de sus facetas a efecto de lograr una investigación científica

2 1 1 SIGNIFICADO DE LA PALABRA PROCESO

Pretendemos hacer referencia a diversos conceptos intimamente relacionados con el tema que nos hemos propuesto intentando concebir una idea general del

proceso y delinear su naturaleza jurídica con más propiedad para así abordar lo que se entiende como proceso de cuentas. Encontraremos lo anotado a través de opiniones de distintos autores al igual que de nuestra jurisprudencia en otras palabras determinar jurídicamente lo que debemos entender como proceso.

Iniciaremos este aparte con una definición general que nos ofrece el Diccionario Jurídico del Dr. Juan D. Ramírez Gronda que define al proceso como conjunto de diligencias y actuaciones de una causa criminal. Pero en realidad y con mayor amplitud podría decirse del proceso que se trata de una secuencia o serie de actos que se desenvuelven progresivamente con el objeto de resolver mediante un juicio de la autoridad el conflicto sometido a su decisión (Couture) ²

Nuestro Código Judicial en el Libro II artículo 461 dice lo siguiente: El procedimiento civil regula el modo como deben tramitarse y resolverse los procesos civiles cuyo conocimiento corresponde al Órgano Judicial y a los funcionarios que determinan este Código y otras leyes.

Heriberto Arauz Sánchez en su obra La Función Juzgadora de la Contraloría General de la República concibe al proceso. En un sentido literal y lógico no jurídico por proceso se entiende cualquier conjunto de actos coordinados para producir un fin. Ya dentro del terreno jurídico pero en sentido general se entiende

² RAMÍREZ GRONDA, JUAN D. Diccionario Jurídico. Sexta edición. Editorial Clandad. Buenos Aires 1965. página 236.

por proceso una serie o cadena de actos coordinados para el logro de un fin juridico ³

Armando Alonso Fuentes Rodriguez quien fungió como Fiscal Suplente de la Fiscalía General de Cuentas conceptua al proceso penal como el conjunto de actos conforme a los cuales el Juez aplicando la Ley resuelve el conflicto de intereses de carácter penal sometidos a su conocimiento por el Ministerio Publico ⁴

En nuestra opinión las definiciones que dejamos resaltadas permiten concluir que no es más que una serie de actos coordinados y progresivos que se inician con el ejercicio de la acción y que tiene por objeto la declaración de la voluntad de la ley mediante una decisión jurisdiccional

En efecto tratase como una especie de unidad que se desenvuelve a través de una serie de actos ejecutados por las partes e igualmente por el juzgador concatenados entre sí que se suceden unos a otros en términos específicos que se dirigen a preparar al juzgador para que dicte su decisión

³ ARAUZ SANCHEZ HERIBERTO La Funcion Juzgadora de la Contraloria General de la Republica de Panamá Editorial Mizrachí & Pujol S.A Primera Edición 2000 P10

⁴ ARMANDO ALONSO FUENTES RODRÍGUEZ Derecho Procesal Penal Panameno Editorial Dvinni S.A Colombia 2010 p 39

2 1 2 CONSIDERACIONES GENERALES DEL PROCESO DE CUENTAS

Las anteriores transcripciones permiten de una manera general concebir la naturaleza del proceso de sus características y finalidades de manera que nos permitirá enunciar una definición de lo que se entiende por proceso de cuentas como aquel que decidirá sobre la responsabilidad patrimonial de quienes resulten alcanzados por los reparos detectados por la Contraloría General de la República es decir se pretende esclarecer si la gestión de manejo de fondos o bienes públicos de parte del funcionario o agente de manejo ha sido realizada conforme a la ley

Su finalidad es determinar la responsabilidad patrimonial que le corresponde al agente o empleado de manejo por tratarse de una jurisdicción especializada creada para decidir exclusivamente las causas en contra de quienes hubiesen cometido una lesión en perjuicio de los dineros bienes y valores del Estado este ejecuta una acción de naturaleza pública en representación de la sociedad por eso su tramitación demanda un proceso y procedimientos especiales

El artículo 281 de la Constitución Política señala que el Tribunal de Cuentas se establece con competencia y jurisdicción nacional para juzgar las cuentas de los agentes y empleados de manejo cuando surjan reparos por supuestas irregularidades

La utilización de la locución competencia lleva a comprender que esta facultad de administrar justicia encierra todas las causas que por supuestas irregularidades se instruyen procesos en contra de los servidores públicos o agentes de manejo que reciban recauden manejen administren inviertan custodien cuiden controlen aprueben autoricen paguen o fiscalicen fondos o bienes públicos para establecer la existencia de las lesiones patrimoniales cometidas en perjuicio del Estado y deslindar las responsabilidades

2.1.3. DISTINCIONES GENERALES DEL PROCESO DE CUENTAS AL PROCESO PENAL EN PANAMÁ

Como bien anotamos en nuestras primeras líneas por lo novísimo de la vigencia de la jurisdicción ha despertado un inusitado interés en nuestro mundo jurídico como a la vez se advierte un evidente desconocimiento hasta el punto que se asimila al proceso penal

Es indudable que esta confusión se deriva por ciertas similitudes que se aprecian con el proceso de cuentas entre estas sus fases como la de investigación intermedia y la plenaria como a la vez prevalecen figuras coincidentes entre estas la del procesado llamamiento a juicio la figura del fiscal recursos similares lo que provoca una natural y razonable confusión

Es prioritario indicar que el proceso que se sigue en la jurisdicción de cuentas no es un proceso penal pues no deviene de la comisión de un acto delictivo sino de la comisión de un acto que produce un perjuicio económico al Estado

Así frente a una lesión patrimonial surge la obligación de resarcir el valor del bien en caso de pérdida o daño ocasionado no obstante la norma penal se refiere a actos delictivos de delitos de tipo penal a diferencia de la de cuentas que le corresponde el juzgamiento de lesiones patrimoniales a actos que implican el manejo irregular de fondos o bienes públicos por parte de servidores públicos o particulares que ocasionan un perjuicio al Estado

La jurisdicción de cuentas difiere en cuanto a materia y objetivos de la jurisdicción penal el primero los servidores públicos o particulares van a responder con su patrimonio por el resarcimiento del valor de los bienes que malversaron en tanto en el proceso penal se está frente a un delito que es propiamente la violación de la ley penal que el ordenamiento jurídico penal le adscribe como consecuencia una pena

Si bien no ha existido una sentencia de la Corte Suprema de Justicia que resalte esta distinción autores como el magistrado Henberto Arauz ante la evidente confusión en nuestra legislación patria ha dedicado en su obra La Función Juzgadora de la Contraloría General de la República una serie de observaciones atinadas sobre este tema que me permito transcribir

Ahora bien a menudo suele confundirse la responsabilidad penal derivada del manejo indebido o ilegal de fondos o bienes públicos de un servidor público cuando de ella resulte afectado el patrimonio del Estado con la responsabilidad patrimonial que tal actuación igualmente genera. Sin embargo hay que ser enfáticos en señalar que la responsabilidad penal y patrimonial son totalmente distintas. Veamos esto con más detenimiento.

En primer lugar en la jurisdicción penal que es la encargada de determinar la responsabilidad penal se instruyen procesos (constituidos por la fase investigativa o sumarial y la fase de juzgamiento o plenaria) tendientes a determinar la responsabilidad penal que le pueda corresponder a los involucrados en la comisión de conductas tipificadas como delitos, mientras que en la jurisdicción de cuentas (encargada de determinar la responsabilidad patrimonial) se adelanta un procedimiento administrativo dirigido a determinar la responsabilidad patrimonial que por la lesión o perjuicio económico causado al Estado le pudiera corresponder a los involucrados para los propósitos de resarcir al Estado del daño económico causado.⁵

Luego de profundizar sobre esta necesaria incidencia producto del desconocimiento de esta jurisdicción concretamente de su proceso de cuentas destacamos que la exmagistrada Ileana Turner Montenegro en su obra *La Jurisdicción de Cuentas. Un Mecanismo Disuasivo y Sancionador*⁶ al comparar las atribuciones de los magistrados de la Jurisdicción de Cuentas y la Justicia Ordinaria Penal establece que la primera se encarga de juzgar la responsabilidad patrimonial derivada de supuestas irregularidades contenidas en los reparos formulados por la Contraloría General de la República a los empleados y agentes de manejo de fondos y bienes públicos⁶ mientras que en la segunda juzgan la responsabilidad penal de cualquier persona que haya infringido la norma

⁵ ARAUZ SANCHEZ HERIBERTO *La Función Juzgadora de la Contraloría General de la República de Panamá* Editorial Mizrahi & Pujol S.A. Primera Edición 2000 P 82-83

⁶ ILEANA TURNER MONTENEGRO *La Jurisdicción de Cuentas un mecanismo disuasivo y sancionador* Punto Grafico S.A. Primera Edición 2004 P 43

sustantiva penal configuradora de delitos ya sea por acción u omisión. El hecho punible puede ser investigado mediante denuncia de cualquier persona de oficio o por querrela interpuesta por persona legitimada para ello ⁷

2.2 LA JURISDICCIÓN DE CUENTAS EN PANAMÁ

2.2.1 CONSIDERACIONES GENERALES

Si bien el tema escogido se refiere de manera particular a la naturaleza jurídica del proceso de cuentas en Panamá, es imposible adentrarnos directamente en su estudio sin antes plantear una idea general de cómo está organizada esta jurisdicción, cómo la concibió tanto el constituyente y cómo la ha desarrollado el legislador.

2.2.2 ANTECEDENTES

En efecto, es nuestra intención señalar los rasgos más importantes de las diferentes nociones que sucesivamente se le han atribuido a esta institución. El criterio que compartimos ha afirmado que la historia satisface la necesidad del hombre que desea conocer el pasado y explicar entonces el origen del tiempo en que vive ⁸

⁷ Ídem, página 43

⁸ Trabajo de graduación, Álvaro L. Visuetti Z. El Ministerio Público en la Jurisdicción Contencioso Administrativo en Panamá, 1976, p. 12

En este orden de ideas abordaré la evolución de esta figura a partir de la Constitución Política de 1972 la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984 por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General el Decreto de Gabinete No 36 de 10 de febrero de 1990 por el cual se crea dentro de la Contraloría General de la República la Dirección de Responsabilidad Patrimonial el Acto Legislativo No 1 de 2004 y la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas

2 2 2 1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1972

Debemos iniciar este apartado señalando que la Carta Política de 1972 representa un indiscutible avance de esta jurisdicción toda vez que eleva a nivel constitucional el proceso patrimonial no obstante con la particularidad que lo hace a través de una de las atribuciones de la Contraloría General de la República

El constituyente responde a una necesidad verdaderamente sentida llenar un vacío constitucional existente a la época sin embargo lo hace a nuestro juicio limitadamente insertándola en una de las atribuciones de la entidad fiscalizadora tal como se observa en el ordinal 13 del artículo 276 que a la letra dice textualmente

Artículo 276 Son funciones de la Contraloría General además de las que señale la Ley conforme al artículo anterior las siguientes

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12

13 Juzgar las cuentas de los agentes y empleados de
manejo cuando surjan reparos a las mismas por razón
de supuestas irregularidades

Como antes anotamos esta norma constitucional llena un vacío existente en la legislación toda vez que el Estado panameño no contaba con la facultad legal suficiente para decidir a través de un proceso de cuentas la responsabilidad de los agentes y empleados de manejo

En definitiva nos estamos refinando desde luego a la llamada responsabilidad patrimonial que estas personas o funcionarios deben afrontar como consecuencia de su gestión de manejo toda vez que la responsabilidad penal debe resolverse ante otros tribunales

2 2 2 2 LEY 32 DE 8 DE NOVIEMBRE DE 1984

Con fundamento en la norma constitucional que comentamos se promulga la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984 por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la Republica derogando de esta forma la Ley 6 de 1941 y las normas adicionadas

De lo explicado se colige que correspondía ahora desarrollar en forma adecuada el precepto constitucional regulando en la ley un proceso de cuentas que resolvería una laguna legal en nuestro medio preservando los intereses públicos pero sin sacrificar los derechos de defensa que le asistían a los involucrados

En resumen el numeral 13 del artículo 276 de la Carta Política de 1972 fue desarrollado mediante la citada Ley 32 de 8 de noviembre de 1984 por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República incluyendo en esta excerta legal la figura de la jurisdicción de cuentas en el Capítulo V Título V (Funciones Especiales) bajo el epígrafe De los Juzgados y Tribunales de Cuentas

Como bien puede observarse no se promulga una ley especial para la regulación de esta jurisdicción sino que el legislador lo incluye en la ley orgánica de la entidad fiscalizadora y la desarrolla en tan sólo diez (10) artículos a través de una técnica legislativa oportuna y adecuada aportando diversos bastiones de avanzada que resultan importantes para el presente trabajo investigativo

En primera instancia el legislador en tan pocos artículos logra instaurar esta jurisdicción iniciando su regulación con la creación de la misma en su artículo 62 así la jurisdicción especial de cuentas que tendrá a su cargo el juzgamiento de las cuentas de los agentes y empleados de manejo cuando surjan reparos a las mismas hechos por la Contraloría General

Prosigue desarrollando una organización tribunalicia propia de una jurisdicción de cuentas. En su artículo 63 establece que esta será ejercida inicialmente por un Juzgado de Cuentas y un Tribunal de Cuentas que tendrá jurisdicción en toda la República en tanto los intereses públicos estarán representados en todas las instancias por un Fiscal de Cuentas.

Tal organización como está expuesta, el Juez de Cuentas conocerá en primera instancia del juicio sosteniendo que este gozará de independencia y los mismos derechos, responsabilidades y prerrogativas de que gozan los Jueces del Órgano Judicial, y conocerá en segunda instancia el Tribunal de Cuentas.

No cabe duda un elemento que resalta el carácter jurisdiccional del proceso lo constituye el hecho que el legislador fue enfático al establecer que el cuerpo legal a aplicar en este proceso de cuentas sería el Código Judicial. Es decir, a pesar de ser un tribunal integrado en una entidad autónoma con carácter indiscutiblemente administrativo como lo es la Contraloría General de la República, determinó que la ex-certa legal aplicable sería el Código Judicial descartando toda norma de carácter administrativo.

Consecuencia importante de todo ello es que sus decisiones para todos los fines tendrían naturaleza jurisdiccional y sus resoluciones finales serían recurribles ante la Sala Primera de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia con arreglo a lo establecido en el Código Judicial.

Como hemos ya reiterado se advierte una correcta concepción en el desarrollo de esta jurisdicción sus artículos 64 y 66 plantean la doble instancia El Juzgado de Cuentas conocerá en primera instancia del juicio de cuentas y de igual forma se destaca que El juicio de cuentas será conocido en segunda instancia por el Tribunal de Cuentas

Plantea su artículo 71 un elemento que ratifica la naturaleza jurídica del proceso de cuentas que lo consideramos un avance significativo que el legislador inteligentemente aprovechó en ese mínimo mandato constitucional cuando ordena que La función ejercida por los Juzgados y Tribunales de Cuentas se consideran para todos los efectos legales como si fueran ejercidas por un Tribunal Judicial y las decisiones que emitan tendrán carácter jurisdiccional

El sistema adoptado por la Ley 32 de 1984 al crear la jurisdicción de cuentas con carácter eminentemente jurisdiccional incrustado en una entidad administrativa es el sistema adoptado por Chile donde su Tribunal de Cuentas igualmente está dentro de la Contraloría General y todos sus actos son considerados jurisdiccionales porque así expresamente lo estipula la ley

Lamentablemente esta novedosa creación de este tribunal de cuentas establecido por la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984 no entró en vigencia toda vez que es derogada por el Decreto de Gabinete No 36 de 10 de febrero de 1990 que crearía la Dirección de Responsabilidad Patrimonial

2 2 2 3 DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

La creación de esta Dirección de Responsabilidad Patrimonial obedece a la intervención militar norteamericana contra la Republica de Panamá en 1989 tratase de organismos con características inquisitivas propias de momentos históricos donde se rompe el orden constitucional y se recurre a utilizar estos tipos de tribunales para recuperar los fondos publicos perdidos

En otros términos con la creación de esta Dirección de Responsabilidad Patrimonial adquiere vigencia la jurisdicción de cuentas diríamos nosotros de forma nada científica tal como lo dispone el artículo segundo del citado Decreto de Gabinete No 36 de 1990 que para mayor claridad paso a transcribir

Artículo 2 Corresponde a los Magistrados de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial decidir mediante Resolución previo el cumplimiento del procedimiento establecido en este Decreto de Gabinete y en reglamento que en su desarrollo dicte el Contralor General de la Republica sobre la responsabilidad patrimonial que frente al Estado le pueda corresponder a los agentes y empleados de manejo de bienes y fondos publicos por razón de su gestión a los agentes y empleados encargados de su fiscalización a las personas que a cualquier título al haber tenido acceso a fondos o bienes publicos se hubiesen aprovechado indebidamente de los mismos en su beneficio o en beneficio de un tercero a las personas que hayan figurado como empleados publicos y en esta condición hayan recibido salanos o emolumentos pagados con fondos publicos sin haber prestado los servicios al Estado cuya retribución se pretendía con los salanos o emolumentos recibidos a las personas que por sí o por medio de personas jurídicas hayan sido beneficiarias de pagos hechos con fondos publicos sin haberle prestado servicios ni brindado contraprestaciones al Estado o que el valor reconocido a las mismas guarde una desproporción notona respecto del servicio efectivamente prestado y a las personas que hubiesen adquirido títulos valores del Estado de cualquier clase de

un modo indebido y a los funcionarios que voluntariamente lo hubiesen propiciado

Cualquier Magistrado de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial puede declararse impedido o ser recusado en el conocimiento de un negocio determinado por las mismas causas que los jueces y magistrados de conformidad con lo que al efecto dispone el Código Judicial Tanto el impedimento como la Recusación conocerán la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia

Mientras se resuelva el impedimento o la recusación conocerá del procedimiento uno de los suplentes de Magistrado El Suplente de Magistrado a quien se le asigne el conocimiento del negocio continuara conociendo de él hasta su conclusión si se llegare a declarar fundado el impedimento o la recusación Los suplentes de Magistrado que reemplacen a Magistrados de la Dirección por razón de impedimento o recusación serán escogidos por turno

Al analizar la naturaleza jurídica de esta entidad no cabe la menor duda que se trata de una Dirección Administrativa más de la Contraloría General de la Republica y por ende su constitución proceso actos resoluciones y demás son de naturaleza administrativa

Encuentra fundamento esta atribución juzgadora de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloria General en el numeral 13 del articulo 276 de la Constitución Política de 1972 segun el cual corresponde a dicha entidad estatal Juzgar las cuentas de los agentes y empleados de manejo cuando surjan reparos a las mismas por razón de supuestas irregularidades

Dentro de esta Dirección de Responsabilidad Patrimonial su proceso resulta confuso nada garantista una técnica legislativa deficiente términos sumamente amplios circunstancia que obliga a este trabajo a resaltar los más importantes

Podríamos afirmar que carecía de un proceso de cuentas garantista que le otorgara al procesado la utilización de los recursos legales no existía un Fiscal investigador ajeno a la Contraloría General simple y llanamente se adoptaban decisiones en base a un Informe de Antecedentes levantado por la propia entidad fiscalizadora

Respecto al proceso de cuentas seguido en esta Dirección con características de Tribunal coincidimos con autores que dividen para estos efectos dos etapas la primera que constituye la investigación y la segunda la etapa de responsabilidad patrimonial todas ellas bajo el amparo y directriz de la Contraloría General

Podríamos sostener que la primera etapa se desarrolla en otra Dirección de la Contraloría General es decir en la Dirección de Auditoría quien levanta las investigaciones tendientes a constatar si existió un correcto uso de los fondos y bienes del Estado concentrándolos en un documento denominado Informe de Antecedentes

Este documento como se deja dicho es elaborado dentro de la Contraloría siendo el documento idóneo en que se fundamenta la Dirección de Responsabilidad Patrimonial para iniciar la segunda etapa y determinar la responsabilidad patrimonial de los vinculados en dicho Informe de Antecedentes

En esta segunda etapa que se materializa en la Dirección de Responsabilidad Patrimonial con base en el Informe de Antecedentes se determina la existencia

de la lesión patrimonial en contra del Estado al igual que los responsables y determina su correspondiente responsabilidad patrimonial

En efecto esta Dirección al considerar que existían vicios de responsabilidad emitía una resolución denominada Reparos acto que ordena el inicio del trámite para determinar y establecer la responsabilidad de los involucrados tal como lo establece el artículo 8 del Decreto de Gabinete No 36 de 8 de marzo de 1990 que textualmente prescribe

Artículo 8 Si los Magistrados de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial considerare que hay razones fundadas para ello dictarán Resolución motivada en donde dejarán constancia de las mismas y ordenarán el inicio del trámite para determinar y establecer esa responsabilidad Esta resolución debe cumplir además con los requisitos exigidos para el Informe de Antecedentes

Conforme el artículo 9 del referido Decreto de Gabinete esta resolución de reparos debe notificarse personalmente igualmente contempla la aplicación de medidas cautelares en atención al artículo 4 del referido cuerpo legal del cual pueden ser objeto todos los bienes del encausado

Existe un periodo de pruebas que se inicia luego de notificada la resolución de reparos que de acuerdo al artículo 10 del precitado Decreto de Gabinete se extendía por un período de dos meses para luego devenir el período de alegatos

Vencidos estos periodos pasa a ser decidido por la Dirección de Responsabilidad Patrimonial entrando en la etapa conocida por la doctrina procesal como

resolutiva destacando que esta causa patrimonial puede concluir por diferentes resoluciones la de Cargos que es aquella que declara al procesado con responsabilidad patrimonial y se le condena a pagar al Estado la lesión causada igualmente puede concluir a través de la Resolución de Descargos mediante la cual se declara que no hay responsabilidad patrimonial imputable al procesado y en consecuencia ordena el levantamiento de las medidas cautelares que se hayan promovido

También puede darse este fenómeno jurídico mediante la denominada Resolución de Cargos y Descargos donde esta declara con responsabilidad patrimonial a algunos de los implicados y a otros los libera de dicha responsabilidad todo ello de acuerdo al material probatorio aportado

Conforme el artículo 15 del mencionado Decreto se dispone que contra la resolución de responsabilidad patrimonial lógicamente de cargos se puede interponer el recurso de reconsideración dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación no obstante su interposición no es indispensable para agotar la vía gubernativa por lo que el declarado responsable puede impugnarlo ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia

En cuanto a su ejecutoria el referido artículo 15 establece tres supuestos para que se produzca tal fenómeno El primer supuesto se refiere a transcurridos dos meses contados a partir de la notificación el segundo supuesto en el evento de

que al interponerse el recurso de reconsideración la misma quedará ejecutoriada una vez transcurridos dos (2) meses contados a partir de la notificación de la resolución que decide el recurso y el tercero interpuesto el recurso de plena jurisdicción y fallada esta desestimándolo

En cuanto a la ejecución de las resoluciones finales el Tribunal una vez ejecutoriada la misma enviará todo lo relativo al proceso a la Dirección General de Ingresos para que proceda hacerla efectiva mediante los trámites del juicio por jurisdicción coactiva

Coincidimos con la opinión del licenciado Heriberto Arauz Sánchez actual Magistrado del Tribunal Electoral al referirse a la naturaleza jurídica de ese ente jurídico quien apunta lo siguiente

Al revisar la legislación que hoy día regula la jurisdicción de cuentas contenida principalmente en el Decreto de Gabinete N 36 de 1990 se advierte con meridiana claridad que el acto emitido por la DRP al ejercer sus funciones es un acto administrativo y en consecuencia tales decisiones no tienen carácter jurisdiccional a diferencia de lo establecido por la Ley 32 de 1984

En efecto el artículo 71 de dicha ley exerta de manera expresa señalaba que la función de los juzgados y tribunales de cuentas para todos los efectos legales se consideraba como si fuera ejercida por un Tribunal Judicial lo que sugería que sus decisiones tenían carácter jurisdiccional y por ello eran recurribles en casación ante la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia

De esta manera el Decreto de Gabinete en comento según lo afirmó la Corte Suprema de Justicia en fallo fechado el 7 de febrero de 1992 cambia la orientación de los Tribunales de Cuentas que aparecían en la Ley 32 de 1984 y le asigna a la Dirección de Responsabilidad Patrimonial un carácter eminentemente administrativo más propiamente de justicia fiscal De allí que sus resoluciones a diferencia de lo

señalado por el artículo 71 antes mencionado adquieran el carácter de actos administrativos totalmente matizados por la naturaleza de la institución de donde proceden ⁹

Nuevamente me muestro de acuerdo con el citado autor al referirse al fallo de la Corte Suprema de Justicia fechado 7 de febrero de 1992 en el sentido que la Dirección de Responsabilidad Patrimonial cambia la orientación de los tribunales de cuentas que aparecía en la Ley 32 de 1984 y que anotamos nosotros constituye un retroceso de esta institución

Este fallo de la Corte Suprema de Justicia y citado por el magistrado Heriberto Arauz Sánchez en su obra La Función Juzgadora de la Contraloría General de la República de Panamá resulta interesante por su claridad e interés para este trabajo lo cual pasamos a transcribir

En conclusión la Corte Suprema es del criterio que los actos emitidos por la Dirección de Responsabilidad Patrimonial son de carácter administrativo pero dentro del subsistema especial de justicia fiscal. Si tomamos en cuenta la organización que se le ha dado a esta Dirección y las funciones que se le asignan todo indica que estamos ante un Tribunal Fiscal más propiamente que un Tribunal de Cuentas que actúa en desarrollo del control fiscal que constitucional y legalmente corresponde a la Contraloría General de la República. De allí que según la Corte no se registre una dualidad de actos administrativos y actos jurisdiccionales en las decisiones que se profieran en materia de responsabilidad patrimonial deducidas de las funciones asignadas a la Contraloría General en el numeral 13 del artículo 276 de la Constitución ¹⁰

⁹ ARAUZ SÁNCHEZ HERIBERTO La Función Juzgadora de la Contraloría General de la República de Panamá Editorial Mizrahi & Pujol S.A Primera Edición 2000 P5

¹⁰ Ídem página 6

La creación de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial fue un retroceso dentro de la evolución de esta figura en la República de Panamá que en su momento origina un clamor general en la ciudadanía sobre su eliminación y la constitución de un tribunal garantista que respetara los derechos de los asociados

Sobre este clamor es oportuno transcribir lo expuesto por el exdiputado Jorge Hernán Rubio en una de sus intervenciones cuando se discutía en el Acto Legislativo No 1 de 2004

El pueblo ha dicho no quieren fueros no quieren privilegios por lo tanto eso es una ventaja desde el punto de vista del Órgano Judicial y es una ventaja también en cuanto a la disminución o la reducción o la exclusión de lo que la gente considera que son los privilegios y fueros que gozamos los considerados legisladores También el Órgano Judicial Jurisdiccional recibe una ventaja nueva el Tribunal de Cuentas Un Tribunal de Cuentas que estará regido por las normas judiciales no por las normas administrativas Un Tribunal de Cuentas que sustituirá la DRP que para algunos tendrá gratos recuerdos pero para otros ingratos donde han pasado diez quince años con procesos inconclusos () Creo que estas son ventajas significativas que tienen las Reformas Constitucionales y que debemos destacarlas a efectos de que no se diga que no hay nada nuevo ¹¹

Igualmente en términos similares lamenta este episodio de la vigencia de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial el exdiputado Jerry Wilson N cuando se discutía dicho acto reformativo a la Constitución

¹¹ OSCAR VARGAS VELARDE El Tribunal de Cuentas Panamá 2011 P 42

Por qué le agrego porque resulta ser que en la ley de la Contraloría tiene todo un desarrollo sobre los Tribunales de Cuentas que nunca lo han puesto a funcionar sino que después de la invasión determinaron crear en lugar de los tribunales de cuentas que está en la ley de la Contraloría determinaron crear fue es Dirección de Responsabilidad Patrimonial que no es ni chicha ni limonada y lo unico que ha servido es para establecer una institución que parece una inquisición ¹²

En otra intervención este exdiputado que participó en la discusión del citado Acto Legislativo No 1 de 2004 expresó lo siguiente

Pero posteriormente la comisión fue la que redactó este artículo que estamos discutiendo con el cual he dicho que no estoy de acuerdo porque precisamente falta todo eso que usted está preguntando cómo funcionaría el Tribunal de Cuentas Eso tiene que determinarse a través de la Ley Ahora bien mientras no exista la Ley que desarrolle a los Tribunales de Cuentas bueno seguirá la instamente célebre DRP para el infortunio de muchos panameños como yo Pero bueno cuando se cree entonces ya encontrará el mecanismo mediante el cual se va a desarrollar ese juzgado de cuentas ¹³

Una vez observados estos comentarios por quienes han participado en la evolución de la jurisdicción de cuentas hasta esta etapa podemos concluir que en definitiva fue un retroceso la creación de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial en la Contraloría General de la República en el sentido que convirtió el proceso de cuentas en un proceso administrativo en el que sus resoluciones finales eran auténticos actos administrativos

¹² Ídem P 31

¹³ Ídem P 33

2 2 2 4 ACTO LEGISLATIVO NO 1 DE 2004

En el año 2004 se gesta un acuerdo entre el licenciado Martin Torrijos Espino en ese entonces Presidente Electo de la Republica con la presidenta saliente Mireya Moscoso R el cual uno de los temas era la junsdicción de cuentas adoptándose esta reforma atendiendo lo dispuesto en el numeral 1 del articulo 313 de la Constitución Política que requería la aprobación de dos asambleas distintas

Es así pues que el tema de la junsdicción de cuentas es aprobado e incluido en la Constitución Política de la Republica creándose el Tnbunal de Cuentas que reemplazara a la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloria General de la Republica

2 2 2 4 1 CONCEPTO DE LA REFORMA

Se cumple de esta forma el clamor de muchos panamenos de estudiosos del derecho y demás que iniciaron una lucha por la derogación de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial y por la creación de una auténtica junsdicción de cuentas en Panamá precedido de un proceso de cuentas que respetase los derechos de los involucrados o investigados

Así surge el Acto Legislativo No 1 de 2004 que modifica la Constitución Política en temas tales como la Corte Suprema de Justicia el Tnbunal Electoral la Fiscalía Electoral la Contraloria General de la Republica y la Jurisdicción de Cuentas que

quedó plasmada esencialmente en el artículo 281 ubicado en el Capítulo Cuarto del Título Noveno y bajo la denominación el Tribunal de Cuentas

En lo concerniente al Tribunal de Cuentas instituido por el Acto Legislativo No 1 de 2004 se limitan a cuatro artículos el ya comentado 280 numeral 13 que pasamos a transcribir

Artículo 280 Son funciones de la Contraloría General de la República además de las que señale la Ley las siguientes

1

2

3

4

13 Presentar para su juzgamiento a través del Tribunal de Cuentas las cuentas de los agentes y servidores públicos de manejo cuando surjan reparos por razón de supuestas irregularidades

La segunda disposición constituyente es el artículo 281 plasmado en el Capítulo Cuarto del referido Título Noveno que bajo el Título Tribunal de Cuentas textualmente prescribe

Artículo 281 Se establece la Jurisdicción de Cuentas con competencia y jurisdicción nacional para juzgar las cuentas de los agentes y empleados de manejo cuando surjan reparos de estas por supuestas irregularidades

El Tribunal de Cuentas se compondrá de tres Magistrados los cuales serán designados para un período de diez años así uno por el Órgano Legislativo otro por el Órgano Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia

La ley determinará la creación y funcionamiento del Tribunal de Cuentas

Otro de los artículos referente a este tema forma parte del capítulo dos (Disposiciones Transitorias) del título quince (Disposiciones Finales y Transitorias)

y se encuentra en el artículo 327 numeral 4 de la Constitución Política que textualmente indica

Artículo 327 Se adoptan las siguientes disposiciones transitorias referentes a las modificaciones introducidas por el Acto Legislativo de 2004

1

2

3

4 Hasta tanto no se dicte y entre en vigencia la Ley que regule el Tribunal de Cuentas continuarán vigentes todas las normas y procedimientos existentes sobre jurisdicción de cuentas

Una vez el Tribunal de Cuentas entre en función todos los procesos que se siguen ante la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General pasarán a ser de competencia de dicho Tribunal

Para asegurar el nombramiento escalonado los primeros Magistrados que conformen el Tribunal de Cuentas serán nombrados así el designado por el Órgano Judicial por un período de seis años el designado por el Órgano Ejecutivo por un período de ocho años y el designado por el Órgano Legislativo por un período de diez años

Finalmente el cuarto artículo referente a esta jurisdicción quedó ubicado en el capítulo segundo (Principios Básicos de la Administración de Personal) del Título XI (Los Servidores Públicos) plasmado en el artículo 304 cuyo texto es el que a continuación transcribimos

Artículo 304 El Presidente y Vicepresidente de la República los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia de los Tribunales Ordinarios y Especiales el Procurador General de la Nación y el de la Administración los Jueces los Ministros de Estado el Contralor General de la República el Presidente de la Asamblea Nacional los Magistrados del Tribunal Electoral los Magistrados del Tribunal de Cuentas el Fiscal General Electoral el Defensor del Pueblo los Directores Generales Gerentes o Jefes de Entidades Autónomas los Directores Nacionales y Provinciales de los Servicios de Policía empleados o funcionarios públicos de manejo conforme al Código Fiscal deben presentar al inicio y al término de sus funciones una declaración jurada de su estado patrimonial la cual deberán

hacer mediante escritura publica en un término de diez días hábiles a partir de la toma de posesión del cargo y diez días hábiles a partir de la separación

El Notario realizará esta diligencia sin costo alguno

Esta disposición tiene efectos inmediatos sin perjuicio de su reglamentación por medio de la Ley"

No se presta a discusión el significativo avance de esta jurisdicción de cuentas al elevarla a nivel constitucional que de manera expresa podríamos calificar su inclusión en la Carta Política como un paso importante en su desarrollo constitucional no obstante de su texto se esperaba que se incluyeran otras premisas fundamentales propias de una nueva jurisdicción empero debemos entenderla como otro eslabón positivo en su configuración ideal

2 2 2 5 LEY 67 DE 14 DE NOVIEMBRE DE 2008

Diseñado como está el plan de este trabajo de investigación corresponde en esta oportunidad destacar los antecedentes de mayor connotación en la jurisdicción de cuentas concretamente su proceso correspondiendo analizar el cuerpo legal que desarrolla el principio constitucional introducido por el Acto Legislativo No 1 del 2004 donde consideramos la instaure a plenitud

Para los efectos anteriores es imperativo iniciar enunciando los principios en que se fundamenta esta jurisdicción concretamente sus disposiciones rectoras los artículos 280 y 281 de la Constitución Política destacando que el primero de estos en su numeral 13 establece

Artículo 280 Son funciones de la Contraloría General de la Republica además de las que señale la Ley las siguientes

1

2

3

4

13 Presentar para su juzgamiento a través del Tribunal de Cuentas las cuentas de los agentes y servidores publicos de manejo cuando surjan reparos por razón de supuestas irregularidades

Por otro lado el artículo 281 preceptua textualmente

Artículo 281 Se establece la Jurisdicción de Cuentas con competencia y jurisdicción nacional para juzgar las cuentas de los agentes y empleados de manejo cuando surjan reparos de estas por razón de supuestas irregularidades

El Tribunal de Cuentas se compondrá de tres Magistrados los cuales serán designados para un periodo de diez años así uno por el Órgano Legislativo otro por el Órgano Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia

La Ley determinará la creación y funcionamiento del Tribunal de Cuentas

En consecuencia le corresponde a una entidad administrativa ajena a esta jurisdicción donde el Tribunal de Cuentas no tiene ningun tipo de injerencia como lo es la Contraloría General de la Republica iniciar este proceso es decir allí tiene su origen donde se levanta el examen o la auditoria que presentarán ante el Tribunal para luego ser remitida a la Fiscalía General de Cuentas

Como vemos pues esta disposición constitucional excluye del ámbito de la jurisdicción de cuentas el levantamiento de la auditoria con que se inicia este proceso Pensamos que es de vital importancia para la eficacia del Tribunal de

Cuentas pues este dependerá del levantamiento de investigaciones iniciales por la Contraloría General de la Republica

2 2 2 5 1 JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

En la búsqueda de nuestro objetivo cual es analizar si el legislador atiende correctamente el mandato constitucional en cuanto a la creación y el funcionamiento del Tribunal de Cuentas buscamos conocer si este al legislar no se aparta de su espíritu o se omite plasmar su auténtica intención

Por lo anterior crece nuestra motivación toda vez que no obstante la clara naturaleza de los principios doctrinales de la jurisdicción de cuentas y las disposiciones constitucionales que la sustentan no determinaron en forma básica el esquema de funcionamiento de la misma y allí radica nuestra inquietud respecto al proceder del legislador al desarrollarla

En este sentido el artículo 281 que es a nuestro juicio la norma rectora de esta jurisdicción sólo se concreta a establecer que se crea este tribunal para juzgar las cuentas de los agentes y empleados de manejo cuando surjan reparos de estas por razón de supuestas irregularidades

Tratase de un contenido simple que no contempla todo lo sustantivo de una institución de esta naturaleza sin embargo plantea premisas que ameritan un profundo estudio tales como la naturaleza jurídica de la jurisdicción el proceso de

cuentas sus resoluciones su término de ejecutoria ejecución tribunal que conoce de las impugnaciones de las resoluciones finales oficina ejecutora entre otros aspectos importantes

Con el ánimo de proporcionar elementos claros y convincentes en esta investigación atenderemos inicialmente lo atinente a la naturaleza jurídica de la jurisdicción creación del Tribunal y lo referente al proceso de cuentas

2 2 2 5 2 NATURALEZA JURÍDICA DE LA JURISDICCIÓN DE CUENTAS

Atendiendo la prerrogativa que le otorga la Constitución Política el legislador procede a su reglamentación surgiendo a la vida jurídica la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 **Que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas y reforma la Ley 32 de 1984 Orgánica de la Contraloría General de la República** excerta legal compuesta por seis (6) títulos tres (3) capítulos ocho (8) secciones y noventa y nueve (99) artículos

Por la importancia que reviste el tema hemos considerado realizar un análisis progresivo de sus normas de mayor relevancia desarrollando su artículo primero que plantea un panorama sobre la naturaleza jurídica de esta jurisdicción y demás figuras

Artículo 1 La Jurisdicción de Cuentas se instituye para juzgar la responsabilidad patrimonial derivada de las supuestas irregularidades contenidas en los reparos formulados por la Contraloría General de la República a las cuentas de los empleados y los agentes en el manejo de los fondos y los bienes públicos

No se presta a discusión que la disposición legal en comento deja ver claramente la naturaleza jurisdiccional del Tribunal de Cuentas entendiendo este concepto como el juzgamiento de personas mediante los trámites de un proceso. La función jurisdiccional está relacionada con la solución de controversias es decir es un concepto que se caracteriza por estar íntimamente relacionado con casos y conflictos premisas que se advierten en la norma constitucional al señalar que esta jurisdicción es para juzgar las cuentas de los agentes y empleados de manejo

El constituyente al concretar esta jurisdicción al utilizar los vocablos juzgar y juzgamiento está refinándose a la existencia de un proceso judicial caracterizado por la existencia de una colisión de pretensiones. Ante esta eventualidad siendo la finalidad del juez alcanzar resolver el conflicto de manera imparcial ello lo materializará a través de un acto jurisdiccional que emanará de ese proceso con idéntico carácter donde operará el fenómeno de la cosa juzgada

Opina sobre el tema en materia penal Hernando Londoño Jiménez en su obra Tratado de Derecho Procesal Penal expresando lo siguiente

Nosotros simplemente diremos que jurisdicción como manifestación de la soberanía ejercida por el Estado es la potestad de administrar justicia por conducto de los órganos competentes y con el fin de resolver un conflicto de intereses jurídicos y hacer cumplir sus decisiones

Representa entonces un acto de la función soberana del Estado en virtud del cual mediante el debido proceso se debe resolver en providencia que haga tránsito a cosa

juzgada si la persona sujeta al proceso penal es culpable o inocente si es acreedora o no a una pena o medida de seguridad Con esto se está significando implícitamente que está prohibido el ejercicio arbitrario de las propias razones que nadie puede hacerse justicia por sus propias manos que cuando alguien considere que se le ha violado un derecho o bien jurídico tutelado por la ley debe acudir a la correspondiente autoridad en demanda de protección

Siendo entonces la jurisdicción una manifestación de la soberanía del Estado no puede ejercerse sino por los órganos que ese mismo Estado en su Constitución y en sus leyes ha creado y con las facultades a ellos asignadas No puede entonces desprenderse de esa función soberana porque si así fuera se romperían el equilibrio y la armonía de su potestad que es única y soberana ¹⁴ (resaltado nuestro)

Por otro lado Fidel Isaac Lazzo en su obra Tribunales de Cuentas al referirse a estos Tribunales comenta

Consideramos que así debe ser Las prerrogativas inmunidades y semejanzas con el Poder Judicial tienen que ser lo más genuinas posibles La función que se cumple lo exige porque en suma los tribunales de cuentas tienen a su cargo el examen y juicio de legalidad de las cuentas les corresponde determinar la legalidad de la gestión administrativa financiera y patrimonial del Estado Además desempeñan una función estrictamente jurisdiccional a través de los juicios de cuentas y de responsabilidad Es decir en general la función es legal es jurídica y corresponde que la opinión mayoritaria que decida reúna los requisitos de profesionalidad De otro modo seguimos en ese pasado –ya superado y derogado– de las cámaras de arrendamientos y aparcerías rurales o cámaras de alquileres legas que fueron declaradas inconstitucionales por la Corte Suprema de Justicia de la Nación ¹⁵ (resaltado nuestro)

¹⁴ LONDONO JIMENEZ Tratado de Derecho Procesal Penal Editorial Temis Bogotá – Colombia 1989 Tomo I P 162

¹⁵ FIDEL ISAAC LAZZO Tribunales de Cuentas Jurisdiccionalidad y constitucionalización actuación letrada Prólogo del Dr PEDRO J FRIAS Ediciones Depalma Buenos Aires 1981 p 39

Gabino Fraga reconocido autor de Derecho Administrativo al referirse al tema de la jurisdiccionalidad en su obra Derecho Administrativo expone un interesante concepto

Y en efecto cuando el Estado decide jurisdiccionalmente un conflicto de derechos no se limita a determinar si éstos existen sino que además como una consecuencia del reconocimiento de su existencia provee al respeto de ellos por medio de un acto emanado de la voluntad acto que aunque realizado dentro de las normas legales produce una modificación en el orden jurídico puesto que hace concreta y actual la garantía jurídica que en términos abstractos consagra la ley para los derechos de la naturaleza del que está a discusión ¹⁶ (resaltado nuestro)

El magistrado Oscar Vargas Velarde en su obra El Tribunal de Cuentas al referirse a este Tribunal creado por la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 apunta lo que a continuación pasamos a transcribir

Por otro lado en cuanto a su *naturaleza* el Tribunal de Cuentas de Panamá es una oficina eminentemente jurisdiccional que goza de plena independencia En este sentido la ley dispone su independencia administrativa funcional y presupuestaria Elabora su propio presupuesto y lo somete para la consideración de los órganos Ejecutivo y Legislativo en el proyecto de Presupuesto General del Estado

Este Tribunal no depende de la Contraloría General de la Republica tal como sucedía en las esferas administrativas y presupuestarias con la Dirección de Responsabilidad Patrimonial Tampoco está subordinado al Órgano Legislativo al Órgano Ejecutivo o al Órgano Judicial Es más no forma parte de ninguno de estos órganos del Estado En realidad posee autonomía y autarquía similar al Tribunal Electoral ¹⁷ (resaltado nuestro)

¹⁶ GABINO FRAGA Derecho Administrativo Editorial Porrúa S A Edición decimocuarta Mexico 1971 p 46

¹⁷ Oscar Vargas Velarde El Tribunal de Cuentas Panamá 2011 p 61

Íntimamente relacionado con el tema es oportuno anotar que jurídicamente el concepto juzgar a que hace referencia el artículo 281 de la Constitución Política conforme el Diccionario Jurídico de Juan D. Ramírez Gronda se concibe como dictar sentencia como juez ¹⁸

Ligado a lo anterior el numeral trece (13) del artículo 280 antes transcrito indica en términos similares que es función de la Contraloría presentar para su juzgamiento a través del Tribunal de Cuentas las cuentas de los agentes y servidores públicos

En consecuencia en términos procesales para que proceda el concepto de juzgar o juzgamiento como hablan las normas constitucionales que analizamos debe necesariamente concretarse a través de un proceso que no es más que una serie de actos progresivos concatenados unos a otros caracterizado por el instituto del debido proceso donde se respetan todos los derechos garantías constitucionales y legales del procesado en su juzgamiento

Como bien sostiene Heriberto Arauz Sánchez en su obra La Función Juzgadora de la Contraloría General de la República de Panamá en cuanto a la función del proceso señala Podemos concluir diciendo que la función del proceso es la de dirimir los conflictos surgidos entre las partes sometidos a los órganos de la jurisdicción esa función es privada y pública pues a su vez satisface el interés

¹⁸ RAMÍREZ GRONDA, JUAN D. Diccionario Jurídico Sexta edición Editorial Claridad Buenos Aires 1965 página 185

individual y el interés social de asegurar la efectividad del derecho mediante la obra incesante de la Jurisdicción ¹⁹ (resaltado nuestro)

Somos de la opinión que el texto del principio constitucional combina los vocablos propios para concebir la naturaleza jurisdiccional de esta jurisdicción de cuentas que por cierto este va más allá indicando cómo está conformado su tribunal y quienes lo designan a su vez deja claro que tratase de una jurisdicción especializada toda vez que conoce y decide exclusivamente las causas en contra de los servidores públicos y los agentes de manejo que hubieren cometido lesión en perjuicio de fondos públicos

2 2 3 ANÁLISIS INTEGRAL DE LA LEY 67 DE 14 DE NOVIEMBRE DE 2008

La Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 obliga a resaltar algunas incongruencias e incompatibilidades que hemos advertido en esta investigación apreciaciones quizás sean muy rigurosas pero necesarias pues es evidente que nuestro legislador y constituyente difieren en tópicos dignos de resaltar e inclusive criticar

Es nuestro propósito hacer una reseña de su composición haciendo referencia a las disposiciones más relevantes de este cuerpo legal Así en el Capítulo I de su

¹⁹ ARAUZ SANCHEZ HERIBERTO La Función Juzgadora de la Contraloría General de la República de Panamá Editorial Mizrahi & Pujol S A Primera Edición 2000 P 13 14

Titulo I denominado Jurisdiccion de Cuentas compuesto por tres (3) Capítulos el primero de ellos Junsdicción y Competencia el segundo capitulo referente al Tribunal de Cuentas y finalmente el tercero a la Fiscalía de Cuentas

Así tenemos que el Titulo II lo conforman siete (7) articulos a las Medidas Cautelares su Titulo III se refiere a la Prescripción definiendo su articulo 34 que La acción de cuentas prescribe en un plazo de diez años

Su Titulo IV bajo el nombre Proceso de Cuentas se refiere a las etapas de este proceso su Capitulo I hace alusión a la Fase de Investigación el Capítulo II Fase Intermedia y el Capitulo III regula el Plenario

Finalmente regula con los Títulos V y VI que a las Disposiciones Adicionales y Finales estipulando el articulo 95 que Los procesos patrimoniales que se encuentren en trámite ante la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la Republica al momento de entrar en vigencia la presente Ley pasarán al conocimiento del Tribunal de Cuentas pero los términos que hayan empezado a correr y las actuaciones y diligencias que ya estén iniciadas se registrarán por la Ley vigente al tiempo de su iniciación

2 2 3 1 TRIBUNAL DE CUENTAS

En el Capítulo II del Título I concretamente en su artículo 5 se desarrolla la creación de este Tribunal de Cuentas su jurisdicción y competencia además sus especiales características

Artículo 5 Se crea el Tribunal de Cuentas de única instancia independiente en lo funcional en lo administrativo y en lo presupuestario con jurisdicción y competencia en todo el territorio nacional y con sede en la ciudad de Panamá

El Tribunal de Cuentas mediante Sala de Acuerdos determinará la creación de Juzgados de Cuentas permanentes o temporales justificados con base en las necesidades del servicio En el ejercicio de esta facultad esta Sala determinará la nomenclatura de los Juzgados de Cuentas

En estos casos la Fiscalía de Cuentas designará a los fiscales correspondientes que actuarán ante Juzgado de Cuentas

Resalta claramente las premisas fundamentales que caracterizan al Tribunal de Cuentas reflejando su importancia pues tratase de un tribunal constitucional de F2.57
única instancia independiente en lo funcional en lo administrativo y en lo presupuestario con jurisdicción y competencia en todo el país

Consecuentemente Oscar Vargas Velarde en su obra El Tribunal de Cuentas quien coadyuva en la elaboración de esta ley afirma categóricamente sobre la jurisdiccionalidad de este Tribunal así

El proceso de cuentas es la relación jurídica que se establece entre los Magistrados de Cuentas el Fiscal de Cuentas y los procesados quienes mediante diversos actos progresivos y coordinados entre sí persiguen que estos Magistrados decidan acerca de la existencia o no de un perjuicio patrimonial en contra del Estado y si la hubiera de

la responsabilidad de los mencionados procesados que son
o fueron empleados o agentes de manejo ²⁰

Estas características ofrecen un panorama correcto de un tribunal independiente es decir que no depende no está subordinado a ninguno de los Órganos del Estado además tiene relevancia su separación de la Contraloría General de la Republica

De conformidad con el artículo 6 de esta excerta legal El Tribunal de Cuentas estará integrado por tres Magistrados que serán nombrados de manera escalonada para un periodo de diez años así uno por el Órgano Legislativo otro por el Órgano Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia Para cada Magistrado Principal se nombrará un suplente de la misma forma y para el mismo periodo

Cabe indicar que los magistrados del Tribunal de Cuentas por no estar subordinados a ninguno de los Órganos del Estado son independientes en el ejercicio de sus funciones sólo están sometidos a la Constitución y a la Ley además tendrán los mismos derechos emolumentos y prerrogativas reconocidos a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia

Vale agregar que este Tribunal tiene gran similitud con el Tribunal de lo Contencioso Administrativo creado en la Constitución Política de 1941 y desarrollado por la Ley 135 de 1943 como tribunal autónomo independiente de

²⁰ OSCAR VARGAS VELARDE El Tribunal de Cuentas Panama 2011 p 73

los Órganos Ejecutivo Judicial y Legislativo con la intervención de un fiscal denominado Fiscal del Tribunal que luego fue eliminado y adscrito al Órgano Judicial integrándolo como la Sala Tercera de la Corte Suprema

Gustavo Humberto Rodríguez R conocido autor colombiano de Derecho Administrativo al referirse a la autonomía administrativa y financiera que está precisamente revestida nuestro Tribunal hace el siguiente comentario en su obra Derecho Administrativo General lo cual pasamos a transcribir

Consecuencia de la personalidad jurídica pública es la de que los Establecimientos gozan de autonomía lo cual significa que tienen –la ley el reglamento y los estatutos se la otorgan a su favor– una regla general de competencia que desde luego es variable según lo disponga la ley creadora o reconocedora de cada Establecimiento

Autonomía significa poder de decisión de normatización interna de reglamentación y de ejecución material y concreta de la función asignada Sin embargo debe considerarse que esa autonomía que no es soberanía que no es política sino administrativa se encuentra limitada por el poder de contralor (control de tutela y a veces control jerárquico cuyos límites divisores resultan difíciles de encontrar en ocasiones) que ejerce la administración central Los grados de ambos poderes son variables en la medida en que haya un mayor o menor grado de poder de contralor aumentará o disminuirá el poder de decisión o viceversa ²¹

Constituye este Tribunal de Cuentas uno de los tres tribunales constitucionales existentes en nuestro país al cual le corresponde el juzgamiento exclusivo de quienes resulten alcanzados por los reparos detectados a las cuentas de los

²¹ RODRIGUEZ R GUSTAVO HUMBERTO Derecho Administrativo General Segunda edición Ediciones Ciencia y Derecho Santa Fe de Bogotá 1995 P 144 145

empleados y agentes de manejo por la Contraloría General de la República por tal razón ello lo hace un tribunal especializado

2 2 3 1 1 FUNCIONES DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

El legislador pretende ser claro específicamente en el artículo 3 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 pues define las circunstancias en las que ejerce este Tribunal y su jurisdicción plasmándola en seis numerales de forma específica así

Artículo 3 La Jurisdicción de Cuentas se ejerce de manera permanente en todo el territorio nacional para juzgar las causas siguientes

1 Por los reparos que surjan en las cuentas que rindan los empleados de manejo ante la Contraloría General de la República en razón de la recepción la recaudación la inversión o el pago de fondos públicos o de la administración del cuidado de la custodia de la autorización de la aprobación o del control de fondos o bienes públicos

2 Por los reparos que surjan en las cuentas que rindan los agentes de manejo ante la Contraloría General de la República con motivo de la recepción la recaudación la inversión o el pago de fondos públicos o de la administración del cuidado de la custodia de la autorización de la aprobación o del control de fondos o bienes públicos

3 Por los reparos que surjan en la administración de las cuentas de los empleados y los agentes de manejo en razón de examen auditoría o investigación realizada de oficio por la Contraloría General de la República o en vista de información o denuncia presentada por cualquier particular o servidor público

4 Por menoscabo o pérdida mediante dolo culpa o negligencia o por uso ilegal o indebido de fondos o bienes públicos recibidos recaudados pagados o confiados a la administración cuidado custodia control distribución inversión autorización aprobación y fiscalización de un servidor público

5 Por menoscabo o pérdida de fondos o bienes públicos mediante dolo culpa o negligencia o por uso ilegal o indebido de dichos fondos o bienes en una empresa estatal o mixta o en cualquier empresa que la tenga participación económica del Estado o una institución autónoma o semiautónoma municipio o junta comunal

6 Por menoscabo o pérdida mediante dolo culpa o negligencia o por uso ilegal o indebido de fondos o bienes públicos recibidos recaudados manejados o confiados a la administración inversión custodia cuidado control aprobación autorización o pago de una persona natural o jurídica

2 2 3 2 EL FISCAL GENERAL DE CUENTAS

A pesar que no se puntualizó en la reforma constitucional es la nueva ley la que adopta la creación de la figura del Fiscal General de Cuentas en su Capítulo III quien ejercerá sus funciones en todo el territorio nacional definiendo sus atribuciones en el artículo 26 en los siguientes términos

Artículo 26 Corresponderá al Fiscal de Cuentas el ejercicio de la acción de cuentas para lo cual tendrá las siguientes funciones

1 Instruir la investigación patrimonial correspondiente una vez la Contraloría General de la República formule reparos en las cuentas de los agentes y empleados de manejo o detecte irregularidades que afecten fondos o bienes públicos

2 Practicar las pruebas y las diligencias que sean necesarias para comprobar o esclarecer los hechos contenidos en los reparos de las cuentas o en las investigaciones que haya realizado la Contraloría General de República sobre irregularidades que perjudiquen fondos o bienes públicos

3 Solicitar a la Contraloría General de la República cuando sea necesario la ampliación o la complementación del examen del informe o de la auditoría que fundamentó los reparos

4 Remitir al Tribunal de Cuentas luego de concluida la investigación patrimonial una Vista Fiscal en la cual explique

razonadamente los motivos de hecho y de Derecho que justifiquen la medida procesal que recomienda

5 Ejerce la acusación publica en la etapa plenaria del proceso patrimonial que se surta ante el Tribunal de Cuentas

6 Asegurar que en la investigación se cumpla con la garantía del debido proceso de cuentas

7 Promover las acciones cautelares ante el Tribunal de Cuentas

8 Promover las acciones o los recursos constituciones o legales que sean procedentes de acuerdo con la ley

9 Dar aviso al Ministerio Público si no lo ha hecho antes la Contraloría General de la República de la posible comisión de delitos por el empleado o agente de manejo cuyas cuentas fueron objeto de reparos por parte de la Contraloría General de la República o por cualquier persona o servidor público en contra de los fondos o bienes públicos

Cabe aclarar que a partir de la Ley 81 de 22 de octubre de 2013 el Fiscal de Cuentas pasa a ser Fiscal General de Cuentas

Esta fiscalía tiene su sede en la ciudad de Panamá y funciones en toda la República y será escogido al igual que sus suplentes por el Órgano Ejecutivo por un período de diez (10) años siempre que cumpla con los mismos requisitos que se requieren para los magistrados del Tribunal de Cuentas. Dicho funcionario tiene idénticas prohibiciones incompatibilidades y derechos que los magistrados del Tribunal de Cuentas

Lo cierto es que a pesar que la reforma a la Constitución Política no contempla la creación de una fiscalía la nueva ley la plantea como un organismo coadyuvante del Tribunal de Cuentas en otros términos llevará a efecto las funciones del

Ministerio Publico Así luego de la auditoria o el examen levantado por la institución fiscalizadora tendrá como misión realizar la investigación de todas las irregularidades detectadas en perjuicio de los fondos publicos

Cumplido el procedimiento prescrito está en la obligación de obtener las pruebas que sean necesarias para determinar la afectación patrimonial de manera lícita y su correspondiente monto al igual que la plena identificación de los involucrados y su grado de responsabilidad correspondiente

En este orden de ideas a este funcionario le corresponderá ejercer la acción de cuentas lo que significa que tendrá que levantar la investigación íntegra y completa con respecto a los reparos a las cuentas o irregularidades advertidas por la Contraloría General de Republica

La investigación tendrá un periodo máximo de cuatro (4) meses tratándose de un investigado no obstante será de seis (6) meses si se trata de varios involucrados término en el que deberá remitir al Tribunal de Cuentas el expediente con su vista fiscal que conforme al artículo 47 contendrá los siguientes elementos

Artículo 47 La Vista Fiscal elaborada por el Fiscal de Cuentas contendrá lo siguiente

- 1 La descripción clara y precisa de los hechos y de las circunstancias que dieron origen a la investigación de cuentas con indicación de las fechas que comprende la dependencia o el lugar en donde ocurrieron y la infracción presuntamente cometida y con la exposición y cuantificación concreta de la lesión patrimonial causada al Estado**

- 2 Las diligencias y pruebas practicadas para determinar la veracidad de los hechos y las circunstancias investigadas**
- 3 La identificación completa con los nombres los apellidos el numero de cédula de identidad personal y demás generales de las personas a quienes se les pueda exigir responsabilidad patrimonial así como los cargos que desempeñan o hayan desempeñado en la entidad correspondiente o su condición de persona natural o jurídica**

En el caso de que sea persona jurídica deben aparecer todos los datos que permitan identificarla claramente incluyendo su nombre o razón social su domicilio y el nombre y el apellido de su representante legal y de sus directivos
- 4 La responsabilidad y el grado de esta que corresponde a la persona o a las personas involucradas**
- 5 Los fundamentos de Derecho que justifican la medida procesal recomendada**

En otro aspecto el artículo 48 de esta ley 67 ordena que en la Vista Fiscal este funcionario con base en el caudal probatorio podrá solicitar al Tribunal de Cuentas que se llame al investigado o a los investigados a responder por la lesión patrimonial imputada o solicitar el cierre y archivo de la investigación o que cese el procedimiento contra cualquiera de las personas investigadas cuando hubiera motivo para ello para los efectos de su correspondiente evaluación del Pleno del Tribunal de Cuentas

2 2 3 3 EL PROCESO DE CUENTAS

Entendido como ha quedado el principio constitucional que nosotros hemos considerado en denominar la norma rectora que ordena al legislador que proceda a la creación y funcionamiento del Tribunal de Cuentas obliga a

interpretar que al utilizar el constituyente el vocablo funcionamiento refierase al proceso a través del cual procederá a juzgar las cuentas de los agentes y empleados de manejo cuando surjan reparos de estas por razón de supuestas irregularidades A lo anterior se agrega que el legislador debe reglamentar ese funcionamiento

De esta forma el legislador en función de la potestad prácticamente discrecional que le otorga la Constitución procede a la creación de un proceso atendiendo las premisas de esta jurisdicción concepto que los autores han coincidido en señalar como una sucesión de actos que deben ejecutarse obligatoriamente hasta concluir con una resolución final o sentencia

Es preciso anotar que el legislador en esta oportunidad utiliza una correcta técnica legislativa propia de la materia es decir de este proceso dedica íntegramente su Título IV al mismo diseñada su regulación en tres (3) capítulos el primero a la **Fase de Investigación** el segundo a la **Fase Intermedia** finalmente el tercero lo denomina **Plenario**

2 2 3 3 1 FASE DE INVESTIGACIÓN

Este análisis del proceso de cuentas que conforme el artículo 37 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 se inicia en la Contraloría General de la República cuando elabora el Informe o la Auditoría que contenga los reparos acompañados

de los elementos de juicio correspondientes La norma antes citada resulta clara en cuanto al inicio del proceso de cuentas

Artículo 37 El proceso de cuentas se inicia con el examen el informe o la auditoría que contenga los reparos acompañado de los elementos de juicio correspondientes que presente la Contraloría General de la República al Tribunal de Cuentas

Recibidos los reparos el Tribunal de Cuentas los trasladará al Fiscal de Cuentas quien mediante resolución motivada declarará abierta la investigación y ordenará la práctica de las pruebas las diligencias y demás actuaciones que sean necesarias para la determinación de los hechos y de la responsabilidad a que haya lugar

Como se deja ver este proceso se inicia del informe que levanta la Dirección Nacional de Auditoría de la Contraloría General de la República que no es más que un examen de auditoría que una vez se detecten irregularidades que hayan afectado el patrimonio del Estado procede a elaborar el informe para ser remitido al Tribunal de Cuentas iniciándose de esta forma su primera etapa

Para ser más preciso la investigación se inicia cuando el Tribunal de Cuentas remite a la Fiscalía dicho examen o informe a quien le corresponde el levantamiento de toda la investigación pertinente de forma total y sustancial y que gira alrededor del examen o informe a que hemos hecho referencia dicho Informe de Auditoría es tan sólo un indicio para que esta Agencia despliegue su acción investigativa

Una vez concluida la investigación por parte de la Fiscalía General de Cuentas procede a elaborar la Vista Fiscal conforme al ya mencionado y transcrito artículo

47 de la Ley 67 del 14 de noviembre de 2008 en la que podrá solicitar que se llame al investigado a responder por la lesión patrimonial o solicitar el cierre y archivo de la investigación y el cese del procedimiento contra cualquiera de los investigados

Finalmente es digno resaltar lo dispuesto en el artículo 49 que faculta al Fiscal a celebrar Acuerdos con la persona investigada dando por terminado el proceso de cuentas siempre que restituya el monto de la lesión correspondiente Dicho Acuerdo deberá ser aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas

2 2 3 3 2 FASE INTERMEDIA

Esta fase intermedia del proceso de cuentas se encuentra regulada en el Capítulo II del Título IV de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 específicamente en los artículos 50 a 61 que se inicia en la fecha en que el Tribunal de Cuentas recibe el expediente y se ejecutoria la resolución de reparos que tiene su equivalente en el derecho penal en el auto de enjuiciamiento

Señala el artículo 52 de esta ley las situaciones que podrá adoptar el Pleno del Tribunal de Cuentas una vez calificado el mérito de la investigación así

Artículo 52 De no encontrarse fallas o vicios el Magistrado Sustanciador fundado en las pruebas recabadas elaborará un proyecto de resolución que será sometido a la consideración del Pleno para calificar el mérito de la investigación En este sentido el Tribunal de Cuentas podrá

dentro del término de quince días hábiles adoptar alguna de las medidas siguientes

- 1 Ordenar por una sola vez la corrección la ampliación o la complementación de la investigación de cuentas cuando ello sea necesario para perfeccionar la investigación**
- 2 Llamar a juicio a la persona o a las personas investigadas cuando existan razones fundadas para ello**
- 3 Cerrar y ordenar el archivo del expediente cuando las irregularidades investigadas sean infundadas u**
- 4 Ordenar el cese del procedimiento en contra de cualquiera de las personas investigadas cuando no se deduzca responsabilidad alguna**

En caso de ordenarse la corrección la ampliación o la complementación de la investigación el Fiscal de Cuentas contará con el término de un mes para cumplir con lo dispuesto por el Tribunal de Cuentas

Segun el artículo 53 el Llamamiento a Juicio se hará mediante una Resolución de Reparos que deberá contener los razonamientos de hecho y derecho por el Tribunal de Cuentas y el encausamiento dirigido a establecer la responsabilidad patrimonial y su artículo 54 indica que deberá hacer una referencia clara y precisa a la investigación realizada

Concluye esta etapa intermedia con la ejecutoria de la resolución de reparos estipulando el artículo 61 que se produce este fenómeno en los siguientes términos

Artículo 61 La Resolución de Reparos queda ejecutoriada tres días hábiles después de su notificación al Fiscal de Cuentas y a los procesados o tres días hábiles después de haberse notificado la resolución mediante la cual el Tribunal de Cuentas decida el recurso de reconsideración

2 2 3 3 3 FASE PLENARIA

En esta fase denominada Plenaria es donde se determinará la responsabilidad patrimonial que pudiera corresponder a los agentes o empleados de manejo involucrados en las irregularidades descubiertas e investigadas por la Fiscalía General de Cuentas y que afectaron el patrimonio público

Esta fase plenaria se encuentra regulada en el Título IV Capítulo III integrado a su vez por siete (7) Secciones Disposiciones Generales Proceso Audiencia Recursos Tipos de Responsabilidad Acción Contencioso-Administrativa y Ejecución de Sentencias que por su importancia nos referiremos a cada una de ellas

2 2 3 3 3 1 DISPOSICIONES GENERALES

Su Sección 1 Disposiciones Generales comprende los artículos 62 al 66 refiérase a la clase de papel que utiliza el Tribunal los impedimentos y recusaciones la reserva del proceso de la creación del Registro Oficial y la aplicación de las leyes frente a dudas que se suscitan durante el proceso

2 2 3 3 3 2 PROCESO

Esta Sección 2 comprende los artículos 67 al 76 y hace referencia al periodo de pruebas a presentarse en el proceso luego de ejecutoriada la resolución de

reparos términos y se declara que estas serán apreciadas de conformidad a la sana crítica

Por otro lado refiere el artículo 72 de esta ley a las clases de resoluciones que emite el Tribunal de Cuentas así **1 Resolución de Cargos** cuando implique la condena o declaratoria de la responsabilidad patrimonial del involucrado o de los involucrados **2 Resolución de Descargos** cuando implique la absolución o inexistencia de la responsabilidad de los involucrados

2 2 3 3 3 3 AUDIENCIA

Comprende la Sección 3 el artículo 77 el cual concede al procesado el derecho a solicitar que el proceso sea oral solicitud que deberá formular dentro del término de tres (3) días siguientes a la notificación de la resolución de reparos El Tribunal tendrá un término de treinta (30) días para fallar

2 2 3 3 3 4 RECURSOS

La Sección 4 está compuesta por los artículos 78 y 79 el primero indica que

En contra de la resolución que decide la causa podrá interponerse el recurso de reconsideración dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación

Por otro lado señala el artículo 79 que la resolución que decide la causa quedará debidamente ejecutoriada tres días hábiles después de su notificación al Fiscal

General de Cuentas y a los procesados o tres días hábiles después de haberse notificado la resolución mediante la cual el Tribunal de Cuentas decida el recurso de reconsideración. La resolución que decide la causa debidamente ejecutoriada pone fin a la actividad de la jurisdicción de cuentas.

2.2.3.3.5 TIPOS DE RESPONSABILIDAD

La Sección 5 se refiere a los tipos de responsabilidad consagrándolos en los artículos 80 y 81 que para una mejor claridad pasamos a transcribir:

Artículo 80. Se establecen los siguientes tipos de responsabilidad patrimonial:

1 Responsabilidad directa. Es la que recae sobre la persona que reciba, recaude, maneje, administre, cuide, custodie, controle, distribuya, invierta, apruebe, autorice, pague o fiscalice fondos o bienes públicos por razón de sus acciones u omisiones.

2 Responsabilidad principal. Es la que obliga en primer lugar a la persona que reciba, recaude, maneje, administre, cuide, custodie, controle, distribuya, invierta, apruebe, autorice, pague o fiscalice fondos o bienes públicos a resarcir la lesión patrimonial causada al Estado.

3 Responsabilidad solidaria. Es aquella en virtud de la cual dos o más personas que reciban, recauden, manejen, administren, cuiden, custodien, controlen, distribuyan, inviertan, aprueben, autoricen, paguen o fiscalicen fondos o bienes públicos están obligadas solidariamente a resarcir la lesión patrimonial causada al Estado.

4 Responsabilidad subsidiaria. Es aquella en virtud de la cual la persona que recibe, recaude, maneje, administre, cuide, controle, distribuya, invierta, autorice, apruebe, pague o fiscalice fondos o bienes públicos queda obligada a resarcir la lesión patrimonial causada al Estado por razón de que haya actuado con negligencia grave o haya permitido la lesión.

2 2 3 3 3 6 ACCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

En la Sección 6 de este cuerpo legal prevé la posibilidad que las personas que resulten condenadas al igual que al Fiscal General de Cuentas puedan impugnar las resoluciones a través de una acción Contenciosa Administrativa ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia y ello lo podrán hacer en el término de dos meses tal como lo estipula el artículo 82 que textualmente prescribe

Artículo 82 La Resolución de Cargos o de Descargos dictada por el Tribunal de Cuentas podrá ser demandada ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia mediante la acción contencioso-administrativa que corresponda

En los procesos contencioso-administrativos de nulidad se notificará a la persona favorecida con la resolución del Tribunal de Cuentas de la providencia que admita la acción

No queda la menor duda que esta disposición es una repetición de la fórmula utilizada por el cuerpo legal que regulaba la fenecida Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la Republica

Concreción y síntesis de lo anterior es que en una rama jurisdiccional como la concibe el artículo 281 de la Carta Política es incompatible aplicar normas administrativas que resaltamos nosotros sí eran viables en ese antiguo Tribunal por su naturaleza administrativa como así lo han reconocido diferentes autores e inclusive fallos de nuestra Corte Suprema de Justicia

2 2 3 3 3 7 EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA

La Sección 7 está compuesta por los artículos 84 a 87 los cuales le dan fin al proceso de cuentas desde luego debe entenderse que tratase de una etapa del proceso la ejecución de la sentencia que indiscutiblemente es parte constitutiva del proceso patrimonial

De lo anterior podemos convenir que al considerar el legislador en otorgarle esta atribución a un ente ajeno a la jurisdicción de cuentas para la ejecución de sus resoluciones de cargos carece de consistencia y sustento jurídico Un concepto muy claro y preciso que se deriva de lo anterior es que esta fórmula donde se le atribuye a la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas es la utilizada por la fenecida Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República que reiteramos tenía plena justificación por tratarse de un indiscutible tribunal administrativo

2 3 NATURALEZA JURIDICA DEL PROCESO DE CUENTAS

2 3 1 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

2 3 1 1 NOCIONES GENERALES

Como hemos anotado nuestro trabajo de investigación está dirigido a determinar la naturaleza jurídica del proceso de cuentas en esta novísima jurisdicción

plasmada en la Constitución Política por razón del Acto Legislativo No 1 de 2004 y promulgada mediante la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 Que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas y reforma la Ley 32 de 1984 Orgánica de la Contraloría General de la Republica

Hemos logrado determinar en primera instancia que la Constitución Política de 1972 eleva por vez primera a nivel constitucional esta jurisdicción correspondiéndole a la Ley 32 de 8 de noviembre 1984 desarrollarla luego surge la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la Republica y posteriormente emerge la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 a consecuencia del Acto Legislativo No 1 de 2004

De lo anterior parece desprenderse que esta jurisdicción experimenta su más significativo avance con el referido Acto Legislativo No 1 de 2004 al elevarla a nivel constitucional con individualidad independencia y personalidad propia que permita en esta oportunidad al legislador desarrollarla a plenitud

Existía la opinión que con dicha reforma constitucional reforzada con la promulgación de la nueva ley se uniformarían criterios Inexplicablemente ello no ha sucedido toda vez que se evidencian discrepancias entre la norma constitucional y la ley que la desarrolla como posteriormente explicaremos

Por el contrario hemos advertido encontradas opiniones inclusive entre quienes participaron en la discusión de estos cuerpos legales es decir el Acto Legislativo

No 1 de 2004 que instauration constitucionalmente esta Jurisdicción y la precitada Ley 67 de 2008 que la desarrolla

Diseñado como está este trabajo corresponde analizar los preceptos constitucionales que fundamentan a esta nueva jurisdicción de cuentas especialmente los artículos 280 y 281 que consideramos las normas rectoras de la misma

2 3 1 2 ACTO LEGISLATIVO No 1 DE 2004

De lo expuesto se puede colegir que es a consecuencia del Acto Legislativo No 1 de 2004 que se plasma en la Constitución Política de la Republica esta jurisdicción de cuentas concretamente en su artículo 281 hecho que obliga un estudio profundo y detallado del mismo

Como se puede inferir de lo que se lleva explicado para el logro de nuestro objetivo procede analizar cuidadosamente su texto en detalle adentrarnos en cada uno de sus conceptos y verbos de tal forma que podamos inclusive desentrañar el espíritu del constituyente y determinar la naturaleza jurídica de su proceso de cuentas Textualmente indica el referido principio constitucional

Artículo 281 Se establece la Jurisdicción de Cuentas con competencia y jurisdicción nacional para juzgar las cuentas de los agentes y empleados de manejo cuando surjan reparos de estas por razón de supuestas irregularidades

El Tribunal de Cuentas se compondrá de tres Magistrados los cuales serán designados para un periodo de diez años así uno por el Órgano Legislativo otro por el Órgano Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia

La Ley determinará la creación y funcionamiento del Tribunal de Cuentas

Tratase de un contenido simple que no contempla todo lo sustantivo de una jurisdicción y a efecto de proporcionar elementos convincentes atenderemos lo atinente a varios conceptos que resultan identificables como lo son el establecimiento de una jurisdicción de cuentas el juzgamiento de las cuentas de los empleados y agentes de manejo creación de un tribunal y finalmente el concepto competencia

2 3 1 2 1 SE ESTABLECE LA JURISDICCIÓN DE CUENTAS

Estas apreciaciones quizás sean rigurosas pero necesarias en el resultado final de este trabajo refinándonos a su concepción tanto en la doctrina como en la jurisprudencia destacando que los autores coinciden que al término jurisdicción se le atribuyen diversos significados nuestro Código Judicial lo define en su artículo 228 de la siguiente forma

Artículo 228 Jurisdicción es la facultad de administrar justicia

El Diccionario Jurídico de Juan D. Ramírez Gronda citando a Chiovenda en una de sus definiciones nos dice que la *jurisdicción* como actividad de uno de los poderes del Estado (judicial) consiste en la actuación de la ley (individualización)

mediante la sustitución de la actividad de órganos publicos a la actividad ajena ya sea afirmando la existencia de una voluntad de ley ya poniéndola posteriormente en práctica **Esta funcion –agrega no puede significarse mejor que con la palabra juzgar en pleito ajeno** ²² (resaltado nuestro)

Eduardo Morgan Jr en su obra Los Recursos Contencioso-Administrativos de Nulidad y de Plena Jurisdicción en el Derecho Panameño destaca el concepto jurisdicción así

Tenemos pues que la jurisdicción es una de las funciones que ejerce el Estado generalmente se considera que el Órgano Judicial es el encargado de prestar en nombre de éste en las controversias que se suscitan entre los particulares o en defensa de la sociedad cuando alguno de sus miembros atenta contra el orden social La primera es la justicia privada y la segunda la penal o publica se conocen las dos con el nombre de justicia ordinaria y jurisdicción ordinaria al Órgano que la presta ²³ (resaltado nuestro)

De las anteriores definiciones podemos obtener una idea clara acerca de la función jurisdiccional relacionada esta con la solución de controversias caracterizada por estar intimamente asociada con conflictos premisa que aquí coincide con el texto de la norma constitucional que lo asocia con el hecho de **juzgar las cuentas de los agentes y empleados de manejo**

²² RAMIREZ GRONDA, JUAN D Diccionario Juridico Sexta edición Editorial Claridad Buenos Aires 1965 p 183

²³ EDUARDO MORGAN JR Los Recursos Contencioso – Administrativos de Nulidad y de Plena Jurisdicción en el Derecho Panameño Segunda Edición 1982 p 97

En este orden de ideas destacamos que nuestra Constitución Política establece que el ejercicio de las funciones jurisdiccionales le corresponde al Órgano Judicial a menos que de manera expresa le confiera el ejercicio de esta función a órganos que no se encuentran insertos en el mismo

Se concluye que la función jurisdiccional corresponde a ese Órgano y de manera excepcional por la Administración pero en sentido formal y en grado limitado porque esta tiene la función de administrar pero no la de juzgar

En cuanto a la elaboración de estos cuerpos legales es decir el Acto Legislativo No 1 de 2004 y la propia Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 conociendo su particular y autorizada opinión acerca de esta jurisdicción me permitiré citar en primer lugar a Oscar Vargas Velarde quien en su obra El Tribunal de Cuentas profundiza sobre el tema al referirse a lo jurisdiccional de dicho Tribunal afirmando categóricamente lo siguiente

Por otro lado en cuanto a su *naturaleza* el Tribunal de Cuentas de Panamá es una oficina eminentemente jurisdiccional que goza de plena independencia En ese sentido la ley dispone su independencia administrativa funcional y presupuestaria Elabora su propio presupuesto y lo somete para la consideración de los órganos Ejecutivo y Legislativo en el proyecto de Presupuesto General del Estado

Este Tribunal no depende de la Contraloría General de la República tal como sucedía en las esferas administrativas y presupuestarias con la Dirección de Responsabilidad Patrimonial Tampoco está subordinado al Órgano Legislativo al Órgano Ejecutivo o al Órgano Judicial Es más no forma parte de ninguno de estos órganos del

Estado En realidad posee autonomía y autarquía similar al Tribunal Electoral ²⁴ (resaltado nuestro)

Por la importancia que reviste este tema resulta saludable transcribir lo expuesto por el exdiputado Wigberto E. Quintero Gutiérrez a quien tuve la oportunidad de entrevistar toda vez que participó en la discusión del Acto Legislativo No 1 de 2004 al igual que en la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 y al referirse al proceso de cuentas que levanta este Tribunal contestó a nuestra pregunta en los siguientes términos

PREGUNTA Considera usted que el proceso que levanta el Tribunal de Cuentas atendiendo lo dispuesto en la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 es un proceso jurisdiccional o administrativo Explique

RESPUESTA Al respecto existen opiniones encontradas Algunos opinan que es un proceso administrativo Debido a que la materia objeto del mismo está vinculada a la administración pública como es el manejo de fondos y bienes del Estado por parte de funcionarios públicos Otros sostienen que es un proceso jurisdiccional porque supone el enjuiciamiento y la responsabilidad contable en que incurran los que tienen el manejo de los bienes o caudales públicos a fin de lograr la resolución de los fondos públicos perjudicados Este es el criterio que comparto ²⁵ (resaltado nuestro)

Jerry Wilson Navarro quien también interviene en la discusión del Acto Legislativo No 1 de 2004 y en la referida Ley igualmente fue entrevistado y al preguntársele sobre la naturaleza jurídica del Tribunal de Cuentas coincide en que es jurisdiccional pero que no está de acuerdo con ese matiz jurídico que

²⁴ Oscar Vargas Velarde El Tribunal de Cuentas Panamá 2011 p 61

²⁵ Entrevista realizada por mi persona al exdiputado Wigberto E. Quintero Gutiérrez la cual se observa en la Sección de ANEXOS de esta investigación P 183 a 187

se le concede Así responde a nuestra interrogante por la razón antes expresada cuando se discutió en la reforma constitucional el artículo 281 de la Constitución insistimos que se estaba cometiendo un error al establecer una jurisdicción de cuentas que la norma ni siquiera desarrollaba y que dejaba a la ley la creación y funcionamiento del Tribunal de Cuentas Mantenemos el criterio de que lo que se debió elevar a rango constitucional fue un Tribunal Administrativo de Cuentas y no crear una jurisdicción especial de cuentas ²⁶ (resaltado nuestro)

Por otro lado veamos lo expuesto por el licenciado Álvaro L. Visuetti Z Magistrado Vicepresidente del Tribunal de Cuentas quien es de la opinión que no existe congruencia en cuanto a la naturaleza jurídica del proceso enmarcado en la norma constitucional y la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 Textualmente responde el entrevistado así

En nuestra opinión el proceso que levanta el Tribunal de Cuentas basado en lo dispuesto en la Ley de 14 de noviembre de 2008 sus premisas constitutivas no permiten calificarlo como jurisdiccional o administrativo

La norma constitucional que establece la jurisdicción de cuentas utiliza un adecuado texto que relaciona conceptos verbos términos que permiten concluir que estamos frente a un tribunal y consecuentemente un proceso de cuentas jurisdiccional

No obstante lo anterior la citada Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 que la desarrolla no conserva íntegramente ese carácter se aparta de la pureza jurisdiccional que plantea la norma superior introduciéndoles instituciones figuras eminentemente

²⁶ Entrevista realizada a Jerry Wilson la cual se observa en la Sección de ANEXOS de esta investigación P 165 a 170

administrativas que desfiguran su carácter jurisdiccional y que a continuación resaltamos ²⁷

Igualmente me permito citar lo manifestado por la licenciada Lastenia Domingo al momento que se le preguntó si el proceso que levanta el Tribunal de Cuentas atendiendo lo dispuesto en la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 es un proceso jurisdiccional o administrativo

Bastaría con decir que la jurisdicción del Tribunal de Cuentas fue establecida por la Constitución en las reformas constitucionales aprobadas mediante el Acto Legislativo N° 1 de 2004 para reconocer que la naturaleza jurídica del proceso adelantado por el Tribunal de Cuentas es jurisdiccional pero el asunto se torna complicado dado que la Ley 67 de 2008 que desarrolla la jurisdicción de cuentas deviene de procedimiento administrativo *sui generis* del cual se mantienen algunos resquicios legales de los derogados Decreto de Gabinete N° 36 de 1990 que creó la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República así como el Decreto N° 65 de 23 de marzo de 1990 dictado por el Contralor General

Ahora bien con la aparción del Tribunal de Cuentas queda atrás el *procedimiento administrativo de la entonces DRP* (término utilizado en el Decreto de Gabinete N° 36 de 1990 y el Decreto del Contralor General N° 65 de 1990 para referirse al trámite adelantado por la Dirección de Responsabilidad Patrimonial) para dar paso a un *proceso jurisdiccional* tal como lo concibe la Constitución y la Ley que desarrolla el Tribunal de Cuentas pero dicho proceso sigue matizado por su naturaleza netamente administrativa ²⁸ (resaltado nuestro)

²⁷ Entrevista realizada al licenciado Álvaro Visuetti la cual se observa en la Sección de ANEXOS de esta investigación P 171 a 177

²⁸ Entrevista realizada a la licenciada Lastenia Domingo la cual se observa en la Sección de ANEXOS de esta investigación P 188 a 197

A nuestro juicio las abundantes opiniones y claras definiciones permiten obtener una perfecta visión del concepto jurisdicción en el campo jurídico el cual está íntimamente relacionado con la solución de controversias casos y conflictos premisas coincidentes en su redacción con la norma constitucional al señalar que esta jurisdicción es **para juzgar las cuentas de los agentes y empleados de manejo**

Analizados en su conjunto estos conceptos no cabe la menor duda que el constituyente al concretar la noción de jurisdicción asociándolo literalmente en el texto de la norma al vocablo juzgar está evidentemente induciéndonos a la existencia de un proceso que obligatoriamente su naturaleza jurídica tendrá que ser judicial

En definitiva interpretar es descubrir desentrañar precisar mostrar el sentido correspondiente y es por ello que concluimos que el constituyente al concatenar los conceptos jurisdicción juzgar y juzgamiento nos está permitiendo una clara interpretación en cuanto a que esta actividad requiere materializarse a través de un proceso judicial

23122 PARA JUZGAR LAS CUENTAS DE LOS AGENTES Y EMPLEADOS DE MANEJO

En este mismo sentido el artículo 281 constitucional bajo estudio enseña literalmente **para juzgar las cuentas de los agentes y empleados de**

manejo texto donde se resalta el concepto jurídico **juzgar** que lo convierte en obligatorio tema de análisis

Efectivamente uno de los temas rectores de la norma es el vocablo **juzgar** el cual de acuerdo al citado Diccionario de Gronda significa Dictar sentencia como juez ²⁹ definición que lleva consigo indiscutiblemente los presupuestos de un proceso judicial

De la redacción de la norma reiteramos que el constituyente al concretar los vocablos competencia jurisdicción y juzgar refiérase a la existencia de un proceso con idénticas características a los que levantan los tribunales ordinarios constitutivos del Órgano Judicial

Lo anterior nos muestra la evidente intención del constituyente de convertir este proceso de cuentas en jurisdiccional que inclusive lo ratifica otra norma constitucional el numeral 13 del artículo 280 de la Carta Política que utiliza el concepto **juzgamiento** al indicar en una de las atribuciones de la Contraloría General de la República Presentar para su **juzgamiento** a través del Tribunal de Cuentas las cuentas de los agentes y servidores públicos

²⁹ RAMIREZ GRONDA JUAN D Diccionario Jurídico Sexta edición Editorial Clandad Buenos Aires 1965 p 185

Se concluye que para que proceda el juzgamiento como plantean las normas en estudio en estricto derecho este debe materializarse mediante un proceso jurisdiccional de idénticas características de los que realiza el Órgano Judicial

Los principios constitucionales que recoge la jurisdicción de cuentas utiliza adecuadamente los conceptos y vocablos jurídicos que permiten interpretar que ese juzgamiento de los empleados y agentes de manejo a quienes se les detecta reparos no permite la intromisión de disposiciones administrativas para tales efectos

2.3.1.2.3 CREACIÓN DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

De igual manera se ha destacado que en toda entidad administradora de justicia existe un funcionario denominado juez que su función es dirigir y resolver el conflicto profiriendo una decisión fenómeno que persiste en esta norma constitucional al proceder a crear un ente denominado Tribunal de Cuentas

De la redacción de este principio constitucional levantando un Tribunal de las características de un juez jurisdiccional integrado por tres (3) magistrados designados por cada uno de los Órganos del Estado constituye otro elemento propio de la justicia ordinaria que le corresponderá dirigir y decidir el debate emitiendo una resolución final de carácter jurisdiccional

En síntesis estamos frente al ente que le compete juzgar a los agentes y empleados de manejo en el evento que la Contraloría General de la República les formule reparos a sus cuentas y lo decidirá sin sombras de sospechas y de duda acerca de la imparcialidad e independencia levantando todo un proceso jurisdiccional propios de los tribunales ordinarios mediante el procedimiento que señala cuerpos legales idóneos que deciden los conflictos en el órgano jurisdiccional el Código Judicial

2 3 1 2 4 COMPETENCIA

El concepto **competencia** debemos obligatoriamente interpretarlo como otro término jurídico coincidente utilizado por la norma constitucional para reafirmar su propósito de otorgarle al proceso de cuentas naturaleza jurisdiccional

El término **competencia** en la ciencia jurídica tiene diversos significados tanto en la doctrina como en la legislación positiva así nuestro Código Judicial lo define en su artículo 234 de la siguiente manera

Artículo 234 Competencia en lo judicial es la facultad de administrar justicia en determinadas causas

Como quiera que nuestra Constitución Política dispone que las supuestas irregularidades contenidas en los reparos formulados por la Contraloría General de la República y cometidas por los empleados y los agentes en el

manejo de los fondos y bienes publicos sean juzgados por el Tribunal de Cuentas pasamos ahora a estudiar el alcance de la competencia de la jurisdicción de cuentas

En efecto la competencia del Tribunal de Cuentas es desarrollada por el legislador de forma taxativa en el artículo 3 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 en los siguientes términos

Artículo 3 La Jurisdicción de Cuentas se ejerce de manera permanente en todo el territorio nacional para juzgar las causas siguientes

1 Por los reparos que surjan en las cuentas que rindan los empleados de manejo ante la Contraloría General de la Republica en razón de la recepción la recaudación la inversión o el pago de fondos publicos o de la administración del cuidado de la custodia de la autorización de la aprobación o del control de fondos o bienes publicos

2 Por los reparos que surjan en las cuentas que rindan los agentes de manejo ante la Contraloría General de la Republica con motivo de la recepción la recaudación la inversión o el pago de fondos publicos o de la administración del cuidado de la custodia de la autorización de la aprobación o del control de fondos o bienes publicos

3 Por los reparos que surjan en la administración de cuentas de los empleados y los agentes de manejo en razón de examen auditoría o investigación realizada de oficio por la Contraloría General de la Republica o en vista de información o denuncia presentada por cualquier particular o servidor publico

4 Por menoscabo o pérdida mediante dolo culpa o negligencia o por uso ilegal o indebido de fondos o bienes publicos recibidos recaudados pagados o confiados a la administración cuidado custodia control distribución inversión autorización aprobación o fiscalización de un servidor publico

5 Por menoscabo o pérdida de fondos o bienes publicos mediante dolo culpa o negligencia o por uso ilegal o indebido de dichos fondos o bienes en una empresa estatal o mixta o en cualquier empresa en la que tenga participación económica el Estado o una institución autónoma o semiautónoma municipio o junta comunal

6 Por menoscabo o pérdida mediante dolo culpa o negligencia o por uso ilegal o indebido de fondos o bienes publicos recibidos recaudados manejados o confiados a la administración inversión custodia cuidado control aprobación autorización o pago de una persona natural o jurídica

Como podemos apreciar taxativamente se enumeran las distintas causas o situaciones donde es factible detectar reparos de la Contraloria General de la Republica a los agentes y empleados de manejo de los fondos y bienes publicos y es sobre esas irregularidades que tendrá competencia el Tribunal de Cuentas para su juzgamiento mediante un proceso judicial

Dada la naturaleza de la actividad judicial desarrollada en los procesos ordinarios por el Órgano Judicial obliga a que tenga sus propios mecanismos de funcionamiento tales como sus leyes aplicables recursos e impugnaciones naturaleza jurídica de su resolución final ejecución ejecutoriedad acatamiento del debido proceso etc

Este órgano del Estado al cumplir sus atribuciones se fundamenta en un cuerpo de disposiciones legales compatibles con esta actividad judicial que desarrolla dilucidando conflictos litigios controversias como lo es el Código Judicial como consecuencia de esa actividad jurisdiccional que suscita un

numero plural de actuaciones tales como los medios de impugnación incidentes oposiciones excepciones recursos etc

En síntesis todo proceso jurisdiccional está reservado al ámbito y competencia de los tribunales ordinarios mediante el procedimiento que señala el Código Judicial por ende por su jurisdiccionalidad le es aplicable igualmente a este proceso de cuentas

Por otro lado como efectivamente lo sostienen otros principios la finalidad del proceso es la efectividad del derecho material y de las garantías debidas a las partes que en él intervienen nada más consecuente que señalar que el proceso no causare erogación alguna

Otra característica de todo proceso jurisdiccional y de indiscutible aplicación de parte del Tribunal de Cuentas es el fiel acatamiento del principio del debido proceso que autores lo identifican como un mandato claro y preciso nadie podrá ser procesado sino conforme a las leyes preexistentes al hecho objeto del proceso ante juez competente previamente establecido y observando la plenitud de las formas de cada proceso

Finalizada esta etapa de análisis al principio constitucional donde se plasma la jurisdicción de cuentas por razón del Acto Legislativo No 1 de 2004 un examen detenido y detallado de cada uno de los conceptos utilizados por esta norma permiten interpretar que el constituyente ha sido claro en definir su

intencion concebir al Tribunal de Cuentas como un ente jurisdiccional al igual que el proceso de juzgamiento que allí se levanta

Corresponde analizar el régimen legal que por mandato constitucional correspondió desarrollar al legislador y constatar si se ajusta al contenido de la norma constitucional y ello sólo podrá lograrse a través de un riguroso estudio de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008

2 3 2 FUNDAMENTO LEGAL

2 3 2 1 NOCIONES GENERALES

Aspiramos cumplir el objetivo de esta investigación mediante un riguroso estudio del cuerpo legal que desarrolla este principio constitucional a efecto de constatar la naturaleza jurídica del proceso de cuentas y determinar si es administrativo o jurisdiccional

Como percepción inicial del principio constitucional concluimos que el constituyente utilizando una adecuada redacción y una correcta técnica legislativa plantea los distintos conceptos y términos que permiten interpretar la naturaleza jurisdiccional del proceso de cuentas tendientes a juzgar a los agentes y empleados de manejo de los fondos y bienes publicos a quienes la Contraloría General detecte reparos en sus cuentas

Observamos que la norma de un contenido simple no contempla lo sustantivo de una institución de esta naturaleza y con justificada razón el entrevistado exdiputado Jerry Wilson Navarro criticaba este hecho pues avocaba a una absoluta libertad al legislador al implementar este tribunal y su funcionamiento indicando que se estaba cometiendo un error al establecer una jurisdicción de cuentas que la norma ni siquiera desarrollaba y que dejaba a la ley la creación y funcionamiento del Tribunal de Cuentas ³⁰ (resaltado nuestro)

Es esa precisamente nuestra preocupación nuestro interés en este trabajo la conducta el proceder del legislador al cumplir este mandato del constituyente que identifica al proceso de cuentas como jurisdiccional

Nuestra motivación obedece al hecho cierto que a pesar de la naturaleza jurisdiccional plasmada en el principio constitucional no determina los lineamientos instituciones y demás esquemas que permitirían el funcionamiento de esta nueva jurisdicción convirtiendo el papel del legislador en prácticamente decisivo

Frente a este escenario la labor del inferior determinará sobre situaciones muy sensitivas que por mencionar algunas la creación el funcionamiento del

³⁰ Entrevista realizada al exdiputado Jerry Wilson la cual se observa en la Sección de ANEXOS de esta investigación P 165 a 170

Tribunal de Cuentas estructura del tribunal normas aplicables
impugnación de su resolución final ejecutoria ejecución entre otras

Como hemos sostenido tratase de un tema donde se amenta analizar esa labor del legislador y en ese sentido urge adentrarnos en ese cuerpo legal desarrollador en primera instancia en lo referente a la creación del Tribunal de Cuentas

2 3 2 2 LEY 67 DE 14 DE NOVIEMBRE DE 2008

Ampliando nuestro punto de vista destacamos que dicha excerta legal está constituida por seis (6) Títulos detallados en los capítulos anteriores de los cuales en esta sección analizaremos con mayor énfasis cómo el legislador desarrolla en primera instancia la creación del Tribunal de Cuentas y luego su funcionamiento lo cual haremos por separado destacando igualmente identificables incongruencias incompatibilidades y omisiones que hemos detectado en esta nueva ley

2 3 2 2 1 CREACIÓN DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

Este extenso cuerpo legal dedica el primero de sus Títulos a la creación del Tribunal desarrollándolo en el artículo quinto que al interpretarlo en relación con el artículo primero que indica La Jurisdicción de Cuentas se instituye para juzgar la responsabilidad patrimonial hacen de la labor legislativa congruente con la norma constitucional

En términos generales puede interpretarse correctamente de lo anterior que es un tribunal independiente para juzgar la responsabilidad patrimonial por razón de los reparos que surjan de los exámenes auditorias o investigaciones realizadas por la Contraloria General de la Republica a las cuentas de los agentes y empleados de manejo

Textualmente indica el articulo 5 de la precitada Ley 67 14 de noviembre el 2008

Artículo 5 Se crea el Tribunal de Cuentas de unica instancia independiente en lo funcional en lo administrativo y en lo presupuestario con jurisdicción y competencia en todo el territorio nacional y con sede en la ciudad de Panamá

El Tribunal de Cuentas mediante Sala de Acuerdos determinará la creación de Juzgados de Cuentas permanentes o temporales justificados con base en las necesidades del servicio En el ejercicio de esta facultad esta Sala determinará la nomenclatura de los Juzgados de Cuentas

En estos casos la Fiscalía de Cuentas designará a los fiscales correspondientes que actuarán ante el Juzgado de Cuentas

La disposición legal transcrita permite colegir que su complementación con el artículo primero como antes anotamos es correcta y compatible con las premisas que caracterizan la norma constitucional que hacen de este un tribunal jurisdiccional

El legislador no se aparta de lo enunciado en el principio constitucional de crear un tribunal de cuentas de carácter independiente en lo funcional administrativo

presupuestano con jurisdicción y competencia en todo el país no subordinado a ninguno de los Órganos del Estado

Ahora bien aclarado lo anterior y relacionado precisamente con este tema de la creación del Tribunal de Cuentas me permito llamar la atención sobre un hecho que lo considero significativo para esta investigación

En efecto implantándose a nivel constitucional de manera amplia y plena la jurisdicción de cuentas el legislador se limita a la constitución de un solo tribunal de única instancia cuando tenía la libertad de la creación no de uno sino de diversos juzgados seccionales y fiscalías inferiores

Pensamos que el proceder de este legislador con relación al de 1984 es digno de resaltar este último a pesar de no promulgarse una ley especialmente para regular la jurisdicción de cuentas incluyó en la Ley 32 de 1984 Orgánica de la Contraloría General esta jurisdicción de cuentas en su Capítulo V creando un Tribunal de Cuentas Juzgados y diversas Fiscalías basándose tan sólo en el numeral 13 del artículo 276 de la Constitución Política que recoge una de las atribuciones de esa entidad fiscalizadora

Insistimos no se promulga una ley especialmente para la reglamentación de esta jurisdicción sino que el legislador lo incluye en la ley orgánica de la entidad fiscalizadora y lo desarrolla en tan sólo diez artículos mediante una técnica legislativa oportuna y adecuada

Claro ejemplo de lo anterior es el texto de su artículo 63 que con una atinada redacción recoge en una sola disposición lo medular de esta jurisdicción al indicar que será ejercida por un juzgado de cuentas quien conocerá en primera instancia del juicio y un Tribunal de Cuentas que tendrá jurisdicción en toda la Republica en tanto los intereses publicos estarán representados en todas las instancias por un Fiscal General de Cuentas

Queremos insistir en esta incongruencia y para tales efectos me remitiré al numeral 13 del artículo 276 de la Constitución Política de 1972 donde se amparó el legislador de 1984 para crear esta infraestructura que curiosamente es tan sólo una atribución más de la Contraloría General de la Republica

Artículo 276 Son funciones de la Contraloría General de la Republica además de las que le señale la ley las siguientes

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8
- 9
- 10
- 11
- 12

13 Juzgar las cuentas de sus agentes y sus empleados de manejo cuando surjan reparos de las mismas por razón de supuestas irregularidades

Para mayor claridad de nuestras consideraciones me permitiré referirme a algunos artículos de esta ley de treinta años atrás que desarrolla esta

jurisdicción con fundamento en tan sólo este numeral que difiere de la amplitud y soberano contenido del artículo 281 de la Carta Política Para tales efectos transcribiremos los artículos 63 y 64 de la mencionada Ley 32 de 8 de noviembre de 1984 donde este antiguo cuerpo legal implantó este modelo que la consideramos como una verdadera avanzada pero que lamentablemente nunca estuvo en práctica

Artículo 63 La jurisdicción de cuentas será ejercida inicialmente por un Juzgado de Cuentas y un Tribunal de Cuentas que tendrá jurisdicción en toda la República y que forman parte de la Contraloría General cuyos titulares serán nombrados por el Contralor General de acuerdo a lo que establezca la Ley

Artículo 64 El Juzgado de Cuentas conocerá en primera instancia del juicio de cuentas y estará a cargo de un juez de un Secretario y del personal subalterno que sea necesario

Para ser Juez de Cuentas se necesita cumplir los requisitos exigidos para ejercer el cargo de Juez de Circuito y además tener conocimientos básicos sobre contabilidad y auditoría

El Juez de Cuentas será nombrado por un periodo de seis (6) años que se iniciará en la fecha de la primera designación durante el cual no podrá ser destituido o suspendido sino por abandono del cargo delito cometido en el ejercicio de sus funciones negligencia o por incapacidad física o mental para ejercer el cargo

El Juez de Cuentas gozará de independencia y de los mismos derechos responsabilidades y prerrogativas de que gozan los Jueces del Órgano Judicial con excepción del derecho de vacaciones que será ejercido conforme a las Leyes administrativas La remuneración del Juez de Cuentas no será inferior a la que devengan los Jueces de Circuito

2 3 2 2 2 FUNCIONAMIENTO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

Hemos reiterado que el artículo 281 de la Constitución Política que recoge la jurisdicción de cuentas ordena al legislador la creación y el **funcionamiento del Tribunal de Cuentas** tópico que corresponde estudiar conforme nuestro plan de trabajo

Atañe analizar las diversas figuras procesales contenidas en las disposiciones constitutivas de los Títulos II III y IV de la ley desarrolladora que hacen alusión al funcionamiento entendiéndose este concepto como el proceso de cuentas

Esta figura del proceso la ciencia jurídica a través de la doctrina y la jurisprudencia han desarrollado una concepción sobre el mismo sin embargo nos remitiremos a la definición de Proceso según el Diccionario Jurídico del Dr Juan D Ramírez Gronda como el Conjunto de diligencias y actuaciones de una causa criminal Pero en realidad y con mayor amplitud podría decirse del proceso que se trata de una secuencia o serie de actos que se desenvuelven progresivamente con el objeto de resolver mediante un juicio de la autoridad el conflicto sometido a su decisión (Couture) ³¹

³¹ RAMÍREZ GRONDA JUAN D Diccionario Jurídico Sexta edición Editorial Claridad Buenos Aires 1965 p 236

Abordaremos elementos naturales de este tipo de proceso tales como leyes aplicables naturaleza de sus actos ejecutona tribunales que conocen de sus impugnaciones ejecución o sea actuaciones perfectamente identificables por sus características En fin intentaremos analizar estos elementos que utiliza el legislador creando el funcionamiento del Tnbunal de Cuentas especialmente haciendo énfasis en los principios rectores que ngen al proceso jurisdiccional en nuestro ordenamiento juridico

2 3 2 2 3 LEYES APLICABLES EN EL PROCESO DE CUENTAS

Para ordenar esta exposición estableceremos primero cómo el legislador concibe las normas procesales en la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 reiterando que el principio constitucional considera que el juzgamiento contra los agentes y empleados de manejo obliga a que sea través de un proceso ordinario

Tenemos pues como nota fundamental que este nuevo cuerpo legal no debe contrariar el carácter ni la naturaleza jurídica de la norma constitucional que reclama la aplicación del Código Judicial que regula este proceso ordinario luego entonces lo prudente es constatar si el texto de esta nueva Ley está en armonía con la naturaleza jurisdiccional recalcada por lo que considero oportuno transcribir lo manifestado en cuanto al tema que nos ocupa por el autor Oscar Vargas Velarde en su obra La Nueva Jurisdicción de Cuentas en Panamá

El Tribunal de Cuentas de Panamá instituido por la reforma constitucional es un órgano de jurisdicción especializado de la novedosa Jurisdicción de Cuentas al cual se le despoja de los ribetes administrativos en cuanto a su organización en cuanto a sus resoluciones y en cuanto a las acciones impugnativas y se integra de una magistratura con todos los perfiles de un tribunal judicial sin ser componente del Órgano Judicial ³²

Entrando en materia detectamos que el legislador con la amplia libertad que se le asigna utiliza la técnica legislativa de ubicar en diversas partes de la ley lo atinente a la aplicación del Código Judicial recoge en distintos artículos de diferentes capítulos y diversas materias práctica que a nuestro juicio nada recomendable tratándose de una nueva jurisdicción

2 3 2 2 3 1 ARTICULO 32 DE LA LEY 67 DE 14 DE NOVIEMBRE DE 2008

Un estudio sistematizado de esta nueva Ley nos lleva a otra disposición que hace mención al Código Judicial que resultará aplicable a este proceso de cuentas cual es el artículo 32 referente a las Medidas Cautelares haciéndolo en los siguientes términos

Artículo 32 En lo que resulte aplicable a las medidas cautelares adoptadas por el Tribunal de Cuentas regirán las disposiciones contenidas en el Libro Segundo del Código Judicial en cuanto a los principios las formalidades las sustituciones o el levantamiento

³² OSCAR VARGAS VELARDE La Nueva Jurisdicción de Cuentas en Panamá Panamá 2007
Pagina 38

Es incuestionable que la disposición transcrita no hace más que reiterar la técnica del legislador de aplicar las disposiciones del Código Judicial de forma supletoria a la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 práctica que se aparta a nuestro juicio de lo ordenado por la norma constitucional

Es conveniente aclarar que la norma en cuestión donde se hace alusión al Código Judicial es exclusivamente para los efectos de las Medidas Cautelares que decreta el Tribunal de Cuentas no para materia distinta

2 3 2 2 3 2 ARTÍCULO 42 DE LA LEY 67 DE 14 DE NOVIEMBRE DE 2008

Visto lo anterior destacamos que otra norma de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 que ordena aplicar el Código Judicial es el artículo 42 que regula el proceso de cuentas fase de investigación que textualmente prescribe

Artículo 42 Los servidores públicos y las personas naturales y jurídicas tienen el deber de proporcionar copias documentos informes datos y demás informaciones que solicite el Fiscal de Cuentas en el cumplimiento de sus obligaciones Este funcionario podrá imponer a las personas que incumplan injustificadamente este deber las sanciones que establezca el Código Judicial en estas situaciones

Tratase de la fase de investigación aquí se limita la aplicación del Código Judicial a las sanciones a imponer a quienes no coadyuvan con la investigación repitiéndose la práctica censurada al legislador que recurre al

precitado Código para aplicarlas a situaciones nada relevantes y de una forma selectiva

2 3 2 2 3 3 ARTICULO 66 DE LA LEY 67 DE 14 DE NOVIEMBRE DE 2008

Destacamos en primera instancia lo estipulado en el artículo 66 del Capítulo III que regula el Plenario Sección 1 advirtiendo que no hace mención de manera específica al Código Judicial utilizándolo como normas supletorias Textualmente prescribe dicha disposición legal

Artículo 66 Las dudas o los vacíos del proceso de cuentas se suplirán con las disposiciones de la Ley 38 de 2000 o las disposiciones procesales que sean aplicables según el caso siempre que sean acordes a la naturaleza del proceso de cuentas

Se infiere de la disposición transcrita que los vacíos o las dudas del proceso de cuentas se suplirán por dos cuerpos legales preferentemente en la Ley 38 de 31 de julio 2000 y posteriormente en otros términos en un último plano se recurrirá a las disposiciones procesales que le sean aplicables entendiéndose por estas las normas del Código Judicial

En estricto derecho debemos preguntarnos cuál es la naturaleza jurídica de esta Ley 38 de 31 de julio de 2000 que suple preferentemente los vacíos y dudas que se suscitan en el proceso de cuentas regido por la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008

Realmente la referida Ley 38 de 31 de julio de 2000 no es más que el cuerpo legal que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales dictamen que ofrece inmediatamente una idea que su naturaleza es administrativa

No se puede pasar por alto lo expuesto por la propulsora de esta ley Alma Montenegro de Fletcher Exprocuradora de la Administración quien en la presentación de la refenda Ley ofrece luces sobre su naturaleza sus objetivos propósitos y fundamento lo que transcribimos para mayor claudad

La Ley 38 de 31 de julio de 2000 tiene como propósito adecuar las competencias de la Procuraduría de la Administración a las nuevas realidades y demandas de nuestra sociedad

Está compuesta de dos libros

EL LIBRO PRIMERO contiene el estatuto orgánico de la Procuraduría de la Administración recoge las normas que organizan el quehacer de la institución y le permite convertirse en institución modelo de la administración pública con énfasis en la capacitación continua y en la prevención de las fallas administrativas

EL LIBRO SEGUNDO regula las normas sobre procedimiento administrativo propiciatorias de la confianza de la sociedad en sus relaciones con la administración pública las que deben darse en un marco apegado al respeto del debido proceso como garantía de los derechos de los ciudadanos de la seguridad jurídica y por ende fortalece el Estado de Derecho

Presentamos a la comunidad este instrumento legal con la exhortación de que su conocimiento tanto de los

ciudadanos como de los funcionarios publicos
redundará en beneficio de toda la sociedad ³³

Mediante la citada Ley 38 de 31 de julio de 2000 se aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración en el cual se ordena y moderniza dicha institución que nació en 1943. Una de las áreas que se amplía es la que se refiere a la coordinación del servicio de asesoría jurídica del sector publico con el propósito de uniformar criterios dirimir mediante dictámenes prejudiciales las diferencias de interpretación promover y fortalecer la mediación en el ámbito administrativo con el fin de reducir la litigiosidad.

En definitiva la naturaleza jurídica de esta Ley es indiscutible normas que rigen los procesos administrativos cuerpo legal compatible con la materia de servicio de fines publicos de la actividad propia de la Administración Publica.

Somos de la opinión que no resulta acertada la postura del legislador al considerar a la precitada Ley 38 de 2000 como cuerpo legal supletorio en los vacíos de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 pues interpretamos que se legislaría atendiendo el carácter jurisdiccional del principio constitucional.

No estamos frente a una controversia administrativa donde usualmente se produce con el particular con motivo de los servicios publicos aplicándose disposiciones legales del carácter de la sobredicha Ley 38 de 2000 donde se

³³ Presentación del texto oficial de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 por la Exprocuradora de la Administración Alma Montenegro

plasman los recursos administrativos propios de la Administración Pública y culmina con la emisión de un acto administrativo

En estas controversias no existe conflicto entre partes la manifestación final o decisión se materializa a través de un acto administrativo que no conlleva intereses encontrados y así el interés plasmado en el acto administrativo decisorio sólo tiene el interés general de los asociados que es la finalidad del Estado

Como bien ha sostenido en diversos pronunciamientos nuestro más alto Tribunal Administrativo la actividad de la Administración no tiene por fin procurar la certidumbre jurídica como en el juicio civil sino alcanzar los límites del derecho un resultado material útil al Estado

Referamos en esta clase de proceso se decidirá atendiendo el interés público siempre estará de por medio no el de terceras personas como sucede en el proceso judicial donde existe una auténtica contienda

Diferente al Código Judicial que es el cuerpo legal propio de los procesos ordinarios de conflictos de pretensiones encontradas donde prevalecen figuras como por ejemplo los medios de impugnación elementos consonos con estos litigios como los recursos de casación aclaración de sentencias revisión etc que no se compaginan con los fines de la Administración Pública

Como quiera que el artículo 281 de la Constitución Política le otorga carácter jurisdiccional a la jurisdicción de cuentas donde se juzgará a los agentes y empleados de manejo indudablemente que todo el proceso de cuentas que ha de desarrollarse en la ley inferior debía forzosamente ser jurisdiccional

En otros términos el proceso que crearia la ley desarrollando este principio constitucional tendria las características de un proceso propio de los que levantan los tribunales ordinarios donde se aplica el procedimiento que señala el Código Judicial omitiendo toda norma de carácter administrativo

Esta fue la intención del constituyente al implantar esta jurisdicción de cuentas que la misma estuviera revestida de naturaleza jurisdiccional que su proceso fuese regido por el procedimiento previsto en el Código Judicial no obstante la técnica legislativa utilizada por el legislador que este se aplicaria de manera supletoria y aun más grave posterior a un cuerpo legal de carácter administrativo lo cual se aparta de la iniciativa original

Al remontamos al escenario de las discusiones del Acto Legislativo No 1 de 2004 el exdiputado Jorge Hernán Rubio insistía en la aplicación de disposiciones legales de carácter judicial es decir el Código Judicial omitiendo toda aplicación de leyes administrativas en este proceso de cuentas y así lo exterioriza publicamente Me permitiré citar una de sus intervenciones recogidas en la obra El Tribunal de Cuentas de Oscar Vargas Velarde

También el Órgano Judicial Jurisdiccional recibe una ventaja nueva el Tribunal de Cuentas Un Tribunal de Cuentas que estará regido por las normas judiciales no por las normas administrativas Un Tribunal de Cuentas que sustituirá la DRP que para algunos tendrá gratos recuerdos pero para otros ingratos donde han pasado diez quince años con procesos inconclusos () Creo que estas son ventajas significativas que tiene las Reformas Constitucionales y que debemos destacarlas a efectos de que no se diga que no hay nada nuevo ³⁴

2 3 2 2 4 CONSIDERACIONES FINALES

Un análisis somero de las distintas normas del Código Judicial incluidas en la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 puede señalarse sin dificultad alguna que no va más allá de una función supletoria de llenar vacíos dudas y de manera secundaria pues es la Ley 38 de 31 de julio de 2000 la que suple prioritariamente a este nuevo cuerpo legal

Este proceder del legislador al implementar el proceso de cuentas no se compadece con la norma constitucional que establece un proceso jurisdiccional que como tal precisaba de un irremplazable elemento su regulación por el Código Judicial y no contaminarla con disposiciones administrativas que le restan su pureza jurisdiccional impidiendo en nuestra opinión concluir que el proceso de cuentas sea jurisdiccional

³⁴ Oscar Vargas Velarde El Tribunal de Cuentas Panama 2011 p 42

Frente a una norma constitucional con estas características el legislador estaba impedido de apartarse de su orientación muy por el contrario en el desarrollo de la ley al crear el proceso de cuentas estaba obligado a afianzar el carácter jurisdiccional de este proceso recurriendo totalmente al Código Judicial

Es evidente que el legislador al desarrollar este proceso a través de las tantas veces citada Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 no atiende al principio constitucional al utilizar el Código Judicial de forma supletoria selectiva cuando urgía que el mismo lo regulara en su totalidad sin la intromisión de leyes administrativas

Lo fundamental que no podemos dejar de anotar en esta última instancia es lo referente a la sólida plataforma constitucional con que contaba el legislador que le permitía elaborar una ley absolutamente jurisdiccional de las características que elabora el legislador en la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984

No contando este legislador de 1984 con un sólido principio constitucional como el que le corresponde ahora desarrollar crea un cuerpo legal netamente jurisdiccional donde se advierte un texto claro y preciso como por ejemplo lo establecido en el artículo 71 de la referida Ley 32 de 8 de noviembre de 1984 que establece que todas las decisiones del Tribunal de Cuentas para todos los efectos se entenderían emitidos por un tribunal judicial tendrían naturaleza

jurisdiccional y sus resoluciones finales serian recurribles con arreglo a lo establecido en el Código Judicial

A nuestro juicio bastaba un sólo artículo con una redacción semejante a la del artículo 71 de esta Ley de 1984 cuando crea la jurisdicción de cuentas insertada en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República el cual contenía el siguiente texto

Artículo 71 La función ejercida por los Juzgados y Tribunales de cuentas se consideran para todos los efectos legales como si fueran ejercidas por un Tribunal Judicial y las decisiones que emitan tendrán carácter jurisdiccional. Las decisiones de segunda instancia serán recurribles en casación ante la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia de acuerdo con lo que al efecto dispone el Código Judicial

Imposible soslayar un hecho jurídico a nuestro juicio determinante en esta problemática se trata de juzgar a ciudadanos perfectamente identificables a los agentes y empleados de manejo luego entonces frente a este juzgamiento obliga que se realice acatando lo previsto por nuestro derecho positivo a través de un proceso ordinario

2.4 IMPUGNACIÓN DE LAS RESOLUCIONES FINALES

2.4.1 IDEAS PREVIAS

En reiteradas oportunidades hemos señalado que esta investigación tiene como propósito intentar determinar la naturaleza jurídica del proceso de cuentas creado por el legislador a través de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 desarrollando el artículo 281 de la Carta Política que implementa la jurisdicción de cuentas

Igualmente analizar la actuación del legislador si este se aparta de la norma constitucional que le confiere la facultad de crear ese Tribunal de Cuentas y su funcionamiento como a la vez constatar si este al cumplir su misión legislativa crea un proceso jurisdiccional o administrativo

Corresponde a este aparte estudiar lo atinente al Tribunal que conoce de las impugnaciones de las resoluciones finales proferidas por este Tribunal de Cuentas que consideramos una premisa importante para visualizar el carácter de este proceso tal como lo hicimos respecto a las leyes aplicables instituidas en la excerta legal recién creada

2.4.2 TIPO DE RESOLUCIONES EMITIDAS POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS

Como todo Tribunal luego de cumplidas las fases del proceso profiere su acto final donde manifiesta su decisión basada en el caudal probatorio aportado denominada sentencia en la justicia ordinaria Sin embargo en la justicia

patrimonial se les conoce como Resolución de Cargos y de Descargos terminología propia de la fenecida Dirección de Responsabilidad Patrimonial

Estas resoluciones presentan claras diferencias atendiendo a la responsabilidad patrimonial de los procesados destacando que la Resolución de Cargos que también se les denomina Resolución de Responsabilidad Patrimonial declara al procesado con responsabilidad patrimonial y se le condena a pagar al Estado la lesión económica ocasionada

En tanto que permite definirse a la Resolución de Descargos como aquella donde el tribunal declara que no hay responsabilidad patrimonial imputable a los procesados y en consecuencia ordena el levantamiento de las medidas cautelares

Ahora bien estas resoluciones finales proferidas por el Tribunal de Cuentas son susceptibles de impugnación ante un tribunal el cual analizaremos sus características más destacadas entre estas su naturaleza jurídica atribuciones constitución competencia elementos que a nuestro juicio resulten importantes en nuestro trabajo

2 4 3 TRIBUNAL QUE CONOCE LAS IMPUGNACIONES PROFERIDAS POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS

Destacamos que el legislador al regular este proceso de cuentas en lo atinente a esta materia en sus artículos 82 y 83 ordena que las resoluciones finales profandas por el Tribunal de Cuentas sean del conocimiento de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia Textualmente indican dichas normas

Artículo 82 La Resolución de Cargos o de Descargos dictada por el Tribunal de Cuentas podrá ser demandada ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia mediante la acción contencioso-administrativa que corresponda

En los procesos contencioso-administrativos de nulidad se notificará a la persona favorecida con la resolución del Tribunal de Cuentas de la providencia que admita la acción

Artículo 83 La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia podrá declarar la legalidad o la ilegalidad de la Resolución de Descargos Si declara su ilegalidad debe establecer la responsabilidad que le corresponda al procesado de acuerdo con las disposiciones de esta Ley

Nos preguntamos qué explicación puede proporcionar el legislador para considerar que estas resoluciones fueran impugnadas ante la jurisdicción contencioso-administrativa que de acuerdo a nuestra Constitución Política tiene como atribución privativa la revisión de los actos administrativos de las corporaciones o empleados administrativos en el ejercicio de sus funciones o con pretexto de ejercerlas

Precisamente son estas decisiones del legislador de convertir una sentencia de un tribunal con indiscutibles premisas jurisdiccionales en un acto

administrativo que obligatoriamente ameritan una cuidadosa reflexión pues cómo interpretar que la norma constitucional reviste de jurisdiccional a esta nueva jurisdicción de cuentas no obstante ahora el legislador plantea que un tribunal administrativo sea conocedor de la impugnación de los actos decisorios

Lo anterior es precisamente lo que provoca la justificada preocupación de quienes participan en la elaboración implementación de esta jurisdicción y que provoca a este trabajo nos remitamos al artículo 206 de la Constitución Política que establece la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y concretamente las atribuciones de la Sala Tercera de la Corte Suprema donde aspiramos encontrar esa justificación del actuar del legislador Dicha disposición constitucional preceptúa textualmente lo siguiente

Artículo 206 La Corte Suprema de Justicia tendrá entre sus atribuciones constitucionales y legales las siguientes

1

- 2 La jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos omisiones prestación defectuosa o deficiente de los servidores públicos resoluciones órdenes o disposiciones que ejecuten adopten expidan o en que incurran en el ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas los funcionarios públicos y autoridades nacionales provinciales municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas A tal fin la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la Administración podrá anular los actos acusados de ilegalidad restablecer el derecho particular violado estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal**

Podrán acogerse a la jurisdicción contencioso-administrativa las personas afectadas por el acto resolución orden o disposición de que se trate y en ejercicio de la acción pública cualquier persona natural o jurídica domiciliada en el país

- 3 Investigar y procesar a los Diputados Para efectos de la investigación el Pleno de la Corte Suprema de Justicia comisionará a un agente de instrucción
Las decisiones de la Corte en el ejercicio de las atribuciones señaladas en este artículo son finales definitivas obligatorias y deben publicarse en la Gaceta Oficial

Antes que nada y a manera de docencia enseñamos que en nuestro país la Corte Suprema de Justicia al ejercer su competencia contencioso-administrativa no actúa propiamente como órgano judicial sino como órgano especial de derecho publico creado directamente en la Constitución Política para actuar como institución de garantía que es la jurisdicción contencioso-administrativa

Así la competencia de lo contencioso administrativo se ejerce sobre todos los actos administrativos de cualquier órgano entidad o agente del Estado en otros términos en nuestro Derecho se establece como presupuesto previo para recurrir a lo contencioso administrativo la existencia de un acto administrativo

Para profundizar en la naturaleza de sus atribuciones remontémonos a la competencia de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo establecida en el artículo 27 de la Ley 47 de 1956 por la cual se reforma el Título IV de la

Ley 61 de 1946 (Organización Judicial Corte Suprema) desglosadas en los siguientes términos

A la Sala Tercera le están atribuidos los recursos para revisar los actos resoluciones órdenes o disposiciones de todos los funcionarios nacionales provinciales y municipales de las entidades publicas autónomas o semi autónomas en el ejercicio de sus funciones o con pretexto de ejercerlas En consecuencia la Sala Tercera conocerá en materia administrativa de lo siguiente

1 De todos los decretos órdenes resoluciones o cualesquiera actos sean generales o individuales en materia administrativa que se acusen de ilegalidad

2 De los actos resoluciones órdenes o disposiciones de los gerente o de las juntas directivas o de gobierno cualquiera que sea su denominación de las entidades publicas autónomas o semi autónomas que sean violatorias de las leyes de los decretos o de sus propios estatutos reglamentos y acuerdos

3 De los decretos leyes cuando sean acusados de violar la ley de concesión de facultades extraordinarias por virtud de la cual fueron expedidos

4 De los recursos contenciosos en los casos de adjudicación de tierras

5 De las apelaciones excepciones tercerías o cualquier incidente en los juicios ejecutivos por jurisdicción coactiva

6 De las cuestiones suscitadas con motivo de la celebración cumplimiento o extinción de los contratos administrativos

7 De las cuestiones que se susciten en el orden administrativo entre dos o más municipios o entre un municipio y la nación

8 De los acuerdos o de cualquier acto resolución o disposición de los Consejos Municipales o de las autoridades y funcionarios que de ellas dependa contrarias a las leyes a los decretos que las reglamentan o a las normas de los propios concejos

9 De las indemnizaciones de que deban responder personalmente los funcionarios del Estado incluso los de las entidades publicas autónomas o semi-autónomas por razón de daños o perjuicios causados por actos que esta misma Sala reforme o anule

10 De la indemnización por razón de la responsabilidad subsidiaria del Estado comprendidas las entidades publicas autónomas o semi-autónomas en virtud de daños o perjuicios que originen las infracciones en que incurra en el ejercicio de sus funciones o con pretexto de ejercerlas cualquier funcionario o entidad que haya profendo el acto administrativo impugnado y

11 De las indemnizaciones de que sean responsables directos el Estado y las entidades publicas autónomas o semi-autónomas por el mal funcionamiento de los servicios publicos a ellos adscritos

No cabe la menor duda que la jurisdicción Contenciosa Administrativa en nuestro derecho positivo es competente para examinar la legalidad de los actos de los funcionarios publicos y no de actos diferentes o extraños como los jurisdiccionales como reiteradamente esa Sala lo ha sustentado desde sus inicios y que de ello se han hecho eco la mayoría de los autores nacionales

Es reiteradísima la jurisprudencia de esa Sala Tercera en cuanto a declarar que las resoluciones jurisdiccionales no son impugnables ante la jurisdicción contenciosa administrativa que quizás abusaré en sus citas no obstante frente a esta inexplicable decisión del legislador consideramos que lo amerita convirtiéndose en un hecho de relevante importancia para este trabajo de investigación

En este sentido Eduardo Morgan Jr en su obra Los Recursos Contencioso Administrativos de Nulidad y de Plena Jurisdicción en el Derecho Panameño cita el Auto de 23 de enero de 1979 que textualmente indica La Sala Tercera de la Corte declaró inadmisibile el recurso afirmando que el acto impugnado no era un acto administrativo sino un acto jurisdiccional En apoyo de esa decisión hizo algunas consideraciones sobre el sentido y alcance del Artículo 188 de la Constitución No quiso el constituyente crear una jurisdicción contencioso-administrativa con potestad de revisión tan amplia que incluyera absolutamente todos los actos emanados de la administración cualquiera que fuere su contenido ³⁵ (resaltado nuestro)

José A Troyano y Roy A Arosemena sólo en su obra Junsprudencia Contenciosa Administrativa 1971 1985 cita alrededor de diez autos y sentencias de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia que hacen alusión a la inadmisibilidad de dicha Sala para conocer de las resoluciones jurisdiccionales los cuales me limitaré a citar algunos

Así en Auto de 7 de noviembre de 1977 indica lo siguiente

No son las resoluciones demandadas aquellas en las que los funcionarios del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social resuelven cuestiones de orden administrativo como las que se dictan en ejercicio de las funciones que debe cumplir segun su ley orgánica las cuales aparecen

³⁵ EDUARDO MORGAN JR Los Recursos Contencioso – Administrativos de Nulidad y de Plena Jurisdicción en el Derecho Panameno Segunda Edición 1982 p 285

consignadas en el Decreto de Gabinete N 249 de 16 de julio de 1970 sino fallos expedidos en cada una de las instancias de un proceso en donde se celebra audiencia se aduce y se practican pruebas y en donde se decidió un conflicto de trabajo que surgió de las reclamaciones demandas por un grupo de trabajadores ante ese Ministerio contra sus empleadores

Esta atribución de tipo jurisdiccional ha sido conferida a ese Ministerio en virtud de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 1 de la Ley 53 de 1975 que es del siguiente tenor literal

Artículo 1 El Ministerio de Trabajo y Bienestar Social tendrá competencia privativa para conocer y decidir los siguientes asuntos

1 Demandas por incumplimiento del artículo 215 del Código de trabajo ³⁶ (resaltado nuestro)

Igualmente la obra en mención resalta el Auto de 10 de noviembre de 1977 que textualmente sostiene sobre este específico tema

Esto nos viene a demostrar por tanto que de conformidad con el contenido y alcance de las resoluciones administrativas impugnadas ellas quedan encuadradas dentro de las funciones especiales y privativas que ejerce el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social en esa clase de decisiones Es así por tratarse de controversias laborales en las que se determina una situación de derecho laboral sometida a un procedimiento específico que da por resultado un acto estrictamente jurisdiccional en materia laboral

Como quiera pues entonces que esos actos los expide el Ministerio en ejercicio de funciones privativas cuyo contenido es ajeno al derecho intrínsecamente administrativo que siguen un procedimiento delineado no es dable revisarlos en la vía contencioso administrativa por ser el derecho administrativo en esencia formal contrano al laboral cuyo campo de

³⁶ AROSEMENA ROY A y JOSE A TROYANO Junsprudencia Contenciosa Administrativa 1971 1985 Litografía e Imprenta LIL, S.A. Costa Rica 1987 p 25

acción es amplio por el sentido social que persigue ³⁷
(resaltado nuestro)

A páginas 28 29 de la obra citada se transcribe Auto de 13 de noviembre de 1979 que sobre este particular afirma

También es acertada la segunda observación del Procurador. El ejercicio de la acción contencioso-administrativa es atinente a la impugnación de los actos administrativos y de esto su especialidad que la distingue y la separa de la jurisdicción ordinaria y por ende de la laboral.

En este caso en particular se impugna por vía de nulidad la sentencia de segunda instancia profrenda por el Tribunal Superior de Trabajo el 31 de octubre de 1978 acto que por ser estrictamente jurisdiccional pues resuelve en derecho una controversia laboral en segundo grado puede ser objeto del recurso de casación laboral pero en ninguna forma puede excluir su jurisdicción propia y natural para lograr su invalidación en otra especial desvinculada jurídicamente de la materia que resuelve.

La Ley N 47 de 28 de noviembre de 1956 que le señala competencia a la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema en su artículo 27 que reproduce la primera parte del numeral 2 del artículo 167 de la Constitución de 1946 y que igualmente se repite en el numeral 2 del artículo 188 de la Constitución vigente en su parte final expresa que en consecuencia la Sala Tercera conocerá en *materia administrativa* de lo siguiente: 1 De todos los Decretos órdenes resoluciones o cualquiera actos sean generales o individuales *en materia administrativa que se acuse de ilegalidad*.

Basta lo anterior para determinar de manera inequívoca que nuestro contencioso-administrativo no se presta ni es susceptible para impugnar actos jurisdiccionales dictados por *Tribunales de Trabajo* porque ellos tratan de *Materia laboral* decididos en *procesos laborales*.

³⁷ Ídem p 26 y 27

distintos de los que expiden los otros servidores ³⁸
(resaltado nuestro)

Por otro lado la referida obra de los autores Troyano y Arosemena a páginas
29 30 cita el Auto de 27 de agosto de 1981 así

Luego tanto por el funcionario que lo expide como por el proceso que lo origina se trata propiamente de un acto jurisdiccional que responde al ejercicio de funciones de esa naturaleza y de la misma clase en cuanto a la potestad ejercida por un Tribunal de Justicia el cual no puede entrar a declarar su ilegalidad la Sala

Lo contencioso administrativo como jurisdicción especial está destinada a la impugnación de los actos resoluciones órdenes o disposiciones que ejecuten adopten o expidan los servidores públicos y autoridades nacionales provinciales municipales y las entidades públicas autónomas o semiautónomas en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas como lo señala el artículo 188 numeral 2 de la Constitución Nacional desde luego dentro del orden administrativo y no en el Judicial

La impugnación de los actos jurisdiccionales en general está reservada al ámbito y competencia de los Tribunales ordinarios mediante el procedimiento que señala el Código Judicial o sea el de procedimientos judiciales lo que lo delimita del administrativo genuinamente tal

Tratándose pues en este caso de la impugnación de actos jurisdiccionales proferidos por un Tribunal ordinario no es dable admitir la demanda porque de aceptarse se estaría desviando y desnaturalizado los fundamentos jurídicos de nuestra Institución contenciosa administrativa ³⁹ (resaltado nuestro)

³⁸ Ídem p 28 y 29

³⁹ AROSEMENA ROY A. y JOSE A. TROYANO Jurisprudencia Contenciosa Administrativa 1971 1985 Litografía e Imprenta LIL, S.A. Costa Rica 1987 p 29 y 30

Edgardo Molino Mola hace referencia a este particular tema así **Auto de la Sala Tercera de 3 de junio de 1993** establece que los juicios aduaneros penales están excluidos de la competencia del Contencioso Administrativo **Fallo de 25 de abril de 1978** (casos de la Ley 53 de 1975 cumplen función jurisdiccional laboral) ⁴⁰

Lao Santizo Pérez exmagistrado de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia sobre este particularísimo tema sostiene lo siguiente

El artículo 17 excluye del conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa los actos órdenes y resoluciones que taxativamente expresa en sus numerales y claro está cualquier otro que tenga naturaleza incompatible con esa especial jurisdicción Porque no todos los actos que expide la Administración a través de sus funcionarios y entidades son de naturaleza administrativa Apréciase que la propia Administración en ejercicio de algunas de sus funciones especiales expide actos jurisdiccionales ⁴¹(resaltado nuestro)

Finalmente en la obra publicada por el Centro de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá se cita el Auto de 22 de febrero de 1967 que aborda este tema

Al examinar la documentación que por mandato de la ley debe acompañarse a toda demanda de esta naturaleza se echa de ver que las resoluciones acusadas fueron dictadas en la controversia civil de

⁴⁰ **EDGARDO MOLINO MOLA** Legislación Contencioso Administrativa actualizada y comentada con notas referencias concordancias y jurisprudencia Panamá 1993 página 20

⁴¹ **LAO SANTIZO PEREZ** La Jurisdicción Contencioso Administrativa en la Legislación Panameña Editorial Jurídica SANVAS Panamá 1985 p 52

policía instaurada por Earl Vance Truxton contra Gordon Alexander Graham y Francis Kathi Graham a fin de que se le diera protección en el uso de una servidumbre de paso ⁴²

Esta situación de la demanda es contemplada en el numeral 2 del artículo 17 de la Ley 33 de 1946 que establece que no son acusables ante la jurisdicción Contenciosa Administrativa las resoluciones que se dicten en los juicios de policías de naturaleza penal o civil

De esta abundante jurisprudencia queda claro que el acto administrativo es de una naturaleza totalmente distinta a la resolución jurisdiccional diferencia que abarca hasta el tribunal conocedor de las acciones y recursos interpuestos en su contra

Como reacción inicial de este trabajo de investigación nos preguntamos cómo el legislador a sabiendas que el artículo 281 constitucional se le confiere carácter jurisdiccional a la jurisdicción de cuentas para el juzgamiento de los empleados y agentes de manejo se materializa a través de un proceso ordinario que siendo así sus resoluciones finales tienen el carácter de jurisdiccionales decide que estas sean revisadas por la jurisdicción contenciosa administrativa

⁴² FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS Centro de Investigación Jurídica Jurisprudencia Contencioso Administrativa Editorial Universitaria Panama 1972 P130

En efecto constituyen los tribunales ordinarios competentes para conocer la impugnación de estas resoluciones mediante el procedimiento señalado en el Código Judicial lo que lo delimita del acto administrativo que aceptarse se estaría desvirtuando y desnaturalizando los fundamentos jurídicos de nuestra institución contenciosa administrativa ⁴³ como bien sostiene uno de los fallos antes citados

Es nuestro propósito al recurrir a esta copiosa jurisprudencia para mostrar la justificación categórica de esa Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en cuanto a la no admisión de estas resoluciones jurisdiccionales toda vez que estamos ante dos actos antagónicos diferentes que se refleja en todos sus facetas su tratamiento jurídico su funcionario emisor el carácter de los mismos entre otros

En síntesis esta exclusión de conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa de estas resoluciones jurisdiccionales obedece a que son emitidos por funcionarios luego de cumplido todo un proceso ordinario que escapan por consiguiente a la competencia de esta jurisdicción

La actuación del legislador que desarrolla la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 al considerar que las resoluciones finales son impugnables ante la Sala

⁴³ AROSEMENA ROY A. y JOSE A. TROYANO Jurisprudencia Contenciosa Administrativa 1971 1985 Litografía e Imprenta LIL, S.A. Costa Rica 1987 p 30

Tercera de la Corte Suprema de Justicia no dice otra cosa que otorgarle un tratamiento de un acto administrativo a las sentencias del Tribunal de Cuentas y así lo ha aceptado la Sala que se trata de un simple acto administrativo

En términos bien claros nuestro legislador ha considerado que la resolución final emitida por el Tribunal de Cuentas que es el resultado de un proceso que levanta un Tribunal jurisdiccional independiente de los Órganos Judicial Ejecutivo y Legislativo con la intervención de un fiscal que investiga donde se dictan medidas cautelares donde se dicta un llamamiento a juicio donde los procesados pueden interponer todos los recursos acciones etc es un acto administrativo no así un acto jurisdiccional No encontramos justificación jurídica para esta decisión

2 5 EJECUTORIEDAD DE LAS RESOLUCIONES FINALES EMITIDAS POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS

2 5 1 CONSIDERACIONES GENERALES

Al emprender este estudio nos propusimos examinar el régimen de la jurisdicción de cuentas analizando las figuras de carácter administrativo que el legislador inexplicablemente incrustó en la nueva ley provocando encontradas opiniones y es precisamente este proceder el motivo de nuestro trabajo

Analizado en su conjunto estos conceptos observamos que superada la época administrativa representada en la Dirección de Responsabilidad Patrimonial la que fungía como administradora de la justicia patrimonial en nuestro país surge la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 amparada sólidamente en el artículo 281 constitucional que plasma de manera clara la nueva orientación jurisdiccional del proceso de cuentas

Se le presentaba al legislador un panorama jurídicamente entendible la nueva etapa histórica que vive la jurisdicción de cuentas es jurisdiccional en razón del mandato constitucional contrario al estatus administrativo patrimonial que regía con anterioridad

Así las cosas le correspondía implementar su mandato con una ley con este nuevo carácter que a nuestro juicio no ha cumplido correctamente toda vez que en algunos tópicos que ya hemos estudiado se aparta de la nueva orientación jurisdiccional en materias totalmente identificables como en las leyes aplicables el tribunal que conoce las impugnaciones de las resoluciones finales del tribunal de cuentas y el ente que ejecuta sus decisiones finales

Analizaremos en esta oportunidad lo atinente a la ejecutoriedad de dichas decisiones finales que ha sido implementada con un extenso término de dos (2) meses para que esta adquiriera esa condición y su consiguiente ejecución

2 5 2 EJECUTORIEDAD DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

Ejecutoria concepto que define el Diccionario Juridico de Juan D Ramirez Gronda como las sentencias que no admiten apelación o pasan en autoridad de cosa juzgada a fin de que puedan llevarse a efecto ⁴⁴

La novísima Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 que desarrolla nuestra jurisdicción de cuentas sobre esta materia señala lo siguiente

Artículo 84 Después de dos meses de ejecutorada la Resolución de Cargos o su acto confirmatorio el Tribunal de Cuentas remitirá copia de esta al igual que la de las medidas cautelares dictadas a la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas para que proceda a hacerla efectiva mediante los trámites del proceso por cobro coactivo

Esta disposición legal regula todo lo referente a la ejecutoriedad y ejecución de sentencias proferidas por este Tribunal señalando que después de dos meses de ejecutorada dicha sentencia se remitirá a la Dirección General de Ingresos para que proceda a hacerla efectiva mediante los trámites del proceso coactivo

Esta modalidad de ejecutoriedad y ejecución constituyen resabios heredados de la fenecida Dirección de Responsabilidad Patrimonial que para ese

⁴⁴ RAMIREZ GRONDA JUAN D Diccionario Juridico Sexta edicion Editorial Claridad Buenos Aires 1965 P134

entonces tenía plena justificación legal pues tratábase de actos administrativos susceptibles de impugnarse ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia y era imperativo la aplicación de normas y principios administrativos

Conviene indicar que el Decreto de Gabinete No 36 de 1990 que regulaba la desaparecida Dirección en su artículo 15 establecía los supuestos en que era factible quedar ejecutoriado el acto decisorio

En primer lugar transcurridos los referidos dos (2) meses que se inician a partir de su notificación salvo que se hubiese interpuesto el recurso de reconsideración en contra de la misma o se hubiese propuesto demanda de plena jurisdicción ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia de lo Contencioso Administrativo

Por otro lado en el supuesto de que se interponga recurso de reconsideración en contra del acto administrativo decisorio el mismo quedará ejecutoriado una vez transcurridos dos (2) meses contados a partir de la notificación del acto que decida el recurso si este último fuese negado total o parcialmente y no se hubiese promovido oportunamente luego de dictado confirmatorio. El acto que decida el recurso de reconsideración se notificará mediante edicto del modo que establecía en el primer inciso del artículo 9 del Decreto de Gabinete N 36 de 1990

Finalmente en el evento de presentarse demanda de plena jurisdicción ante la Sala Tercera el acto administrativo decisorio quedará ejecutoriado al quedar ejecutoriado a su vez el fallo respectivo de dicha Sala Tercera si en el mismo se desestimare la demanda

En ese entonces estábamos frente a un acto administrativo natural susceptible de impugnarse ante su tribunal natural la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo en otros términos el Decreto de Gabinete No 36 de 1990 le otorga un tratamiento propio de un acto de este carácter y para ello son aplicables todas las normas procedimientos y presupuestos de naturaleza administrativa

En ese orden de ideas observamos que el citado Decreto de Gabinete No 36 de 1990 al referirse a la ejecutoriedad del acto no hace más que recurrir al término utilizado en el procedimiento administrativo para tales efectos y su consiguiente interposición del recurso de plena jurisdicción atendiendo a las leyes de esta ciencia del derecho

En efecto la Ley 135 de 1943 reformada por la Ley 33 de 1946 indican precisamente este término de dos meses que ahora el legislador utiliza para que la sentencia del Tribunal de Cuentas pueda ejecutoriarse e interponerse dentro de este término el recurso de plena jurisdicción

Realmente la conducta del legislador es inexplicable inclusive censurable toda vez que no tiene justificación jurídica alguna introducir matena figuras y elementos de carácter administrativos en una ley que desarrolla una norma jurisdiccional situación que no hace más que desnaturalizar este cuerpo legal provocando una situación incierta sobre la naturaleza jurídica de este proceso de cuentas

El anterior proceder del legislador reiteramos resulta altamente censurable pues como conocedor que la jurisdicción de cuentas estaba enfrentando un cambio fundamental ya dejaba de ser administrativa ahora es plenamente jurisdiccional su tratamiento obligaba a ser diferente situación que desatiende y continua con los lineamientos de la ya superada concepción administrativa de la justicia patrimonial

Frente al hecho cierto de una nueva orientación jurisdiccional en la justicia de cuentas y en consecuencia sus resoluciones no son actos administrativos sino jurisdiccionales resulta severamente criticable inexcusable este dañino proceder del legislador que atenta contra la nueva jurisdicción restándole su jurisdiccionalidad

La Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre este particular aspecto del término que requería toda Resolución de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial que como hemos anotado y censurado actualmente ngen para esta nueva jurisdicción

Así en sentencia de 19 de agosto del 2009 esa Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia expresó lo siguiente

Las constancias procesales igualmente revelan que contra la Resolución N 50 de 12 de enero de 2000 se presentó oportunamente recurso de reconsideración con apelación en subsidio (fs 48 a 52) pero resultó que desde septiembre de 1999 hasta agosto de 2004 la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa no fue conformada lo que conllevó según anota la misma Administración a una acumulación y mora en la tramitación de los recursos de apelación de su competencia Ante ese hecho la parte actora impugna ese mismo acto administrativo ante la Sala Tercera y en Sentencia de 11 de julio de 2003 DECLARA QUE NO ES ILEGAL la Resolución N 50 de 12 de enero de 2000 expedida por el Director General de Carrera Administrativa que anula el certificado de carrera administrativa expedido a favor de la demandada al establecerse que esta resolución quedó ejecutoriada luego de transcurrido el plazo de dos meses desde la presentación del recurso de reconsideración con apelación en subsidio En base a esta declaración de la Sala Tercera la Junta de Apelación y Conciliación una vez conformada expide la Resolución No 006 2007 de 4 de enero de 2007 ⁴⁵ (resaltado nuestro)

Insistimos este término de dos meses que requiere las resoluciones finales de cargos proferidas por el Tribunal de Cuentas para quedar ejecutorada es el período que utiliza el régimen de lo Contencioso Administrativo para los efectos de presentar ante la Sala Tercera un recurso de Plena Jurisdicción atendiendo a lo normado en el artículo 42 B de la Ley 135 de 1943 reformada por la Ley 33 de 1946 que textualmente prescribe

⁴⁵ DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCION INTERPUESTA POR EL LCDO CARLOS AYALA MONTERO EN REPRESENTACION DE TERESA PEREA DE ARAUZ PONENTE VICTOR L BENAVIDES P PANAMA DIECINUEVE (19) DE AGOSTO DE DOS MIL NUEVE (2009)

Artículo 42 B La acción encaminada a obtener una reparación por lesión de derechos subjetivos prescribe salvo disposición legal en contrario al cabo de dos meses a partir de la publicación notificación o ejecución del acto o de realizado el hecho o la operación administrativa que causa la demanda

Inadecuadamente se introduce esta figura administrativa en una jurisdicción especial y definida como la de cuentas un elemento propio y extraño y que sólo resulta procedente dentro de los principios y espíritu de la jurisdicción contencioso administrativa

Resulta extraño este extenso periodo de ejecutoriedad de una resolución jurisdiccional que pugnan por el proceder generalizado de periodos más cortos a efecto de su pronta ejecución y emanar prontamente a su correspondiente ejecución tal como lo establece por ejemplo los tribunales ordinarios que no rebasan los seis a diez días para lograr el mismo

2 5 3 CONSIDERACIONES FINALES

Consideramos saludable que en este trabajo investigativo exponamos algunas reflexiones que no son más que hechos corroborables en los distintos cuerpos legales y documentación consultada

Nuestro esfuerzo urgía que nos remitiéramos a los antecedentes de esta jurisdicción tan sólo para destacar la incierta situación en su tratamiento en

nuestro país observando que esta incertidumbre persiste a pesar del claro principio constitucional vigente propio de sociedades avanzadas

Como bien lo hemos anotado al implementarse este novísimo fundamento constitucional plantea una nueva jurisdicción de cuentas que por su importancia constituía una necesidad en nuestra sociedad

No obstante lo anterior el legislador no logra entender la magnitud de la misma de manera inexplicable se aparta de la intención del constituyente incrustando figuras términos modalidades extrañas a ésta principalmente de la jurisdicción administrativa incompatibles con este proceso de cuentas jurisdiccional

Ahora bien entre tantas inexactitudes del legislador en este aparte abordamos como plantea la ejecutoriedad de las resoluciones finales del Tribunal de Cuentas plasmando que serán por un término de dos (2) meses que es precisamente el término natural que utiliza el derecho administrativo para la ejecutoriedad de los actos administrativos para su posterior impugnación mediante el recurso de Plena Jurisdicción ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia

Dicho término de dos (2) meses resulta incompatible con el proceso de cuentas que repetimos es jurisdiccional donde los términos de ejecutoria son mucho menos extensos por el propósito del mismo cual es la recuperación de

los bienes estatales perdidos

Resulta inexcusable y censurable que el legislador a sabiendas que estaba legislando sobre una jurisdicción diferente a la existente representada por la Dirección de Responsabilidad Patrimonial procede a continuar con estas modalidades de ejecutoria y ejecución de esta entidad administrativa superada por anacrónica

2 6 EJECUCIÓN DE LAS RESOLUCIONES FINALES DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

2 6 1 CONSIDERACIONES GENERALES

El tema que nos interesa exponer en esta oportunidad es la etapa de ejecución de la resolución final del Tribunal de Cuentas que abordaremos concretándonos al tratamiento otorgado por el legislador al implementar el proceso de cuentas en la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008

Previamente adelantamos que la ejecución de sentencia no es otra cosa que hacer efectivo lo decidido por el tribunal o juez mediante los trámites del juicio por jurisdicción coactiva es decir el resultado de un proceso como bien lo

anota Juan D Ramírez Gronda en su Diccionario Jurídico Llevar a efecto lo determinado por el juez o tribunal en su fallo ⁴⁶

Ramiro Alejandro Esquivel Morales ofrece un concepto clarificador sobre esta figura jurídica de la sentencia

Se entiende por sentencia la resolución jurisdiccional que le pone fin al proceso de cognición por medio de la cual el juez manifiesta la decisión sobre las pretensiones de las partes. A través de ésta el órgano jurisdiccional acepta o rechaza total o parcialmente el fundamento de las pretensiones hechas válidas por las partes declarando la tutela del derecho sustantivo frente a la cuestión sometida al juzgamiento jurisdiccional ⁴⁷

Lo expuesto se traduce en que sin importar de la jurisdicción que provenga si reúne las características de una sentencia debidamente ejecutoriada emitida por un tribunal podrá ser objeto de ejecución y es precisamente lo que este trabajo persigue asegurarnos que no quede un mínimo de duda que al legislarse sobre esta materia en el nuevo proceso de cuentas atienda integralmente la nueva orientación jurídica que emana del principio constitucional que instaura la jurisdicción de cuentas

⁴⁶ RAMÍREZ GRONDA JUAN D Diccionario Jurídico Sexta edición Editorial Claridad Buenos Aires 1965 P134

⁴⁷ RODRIGUEZ MUNOZ Carlos Cadul Rigoberto GONZÁLEZ MONTENEGRO Abilio Abel BATISTA DOMÍNGUEZ y Ramiro Alejandro ESQUIVEL M Recursos Extraordinarios y Acciones Judiciales Mundo Jurídico 2001 P 593

Las decisiones adoptadas por los tribunales de justicia carecerían de efectividad de no procederse a su ejecución reflexión que adquiere relevancia en el actuar del legislador al desarrollar la ley de esta jurisdicción

2.6.2 ETAPAS DEL PROCESO DE CUENTAS

En el aparte de este trabajo presentamos igualmente nuestro análisis al legislarse sobre la constitución de las etapas del proceso de cuentas y contenidas en la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008

Al legislarse sobre este proceso se expone correctamente las distintas etapas acorde con la opinión de la doctrina como la fase de investigación la fase intermedia la fase plenaria y la fase de ejecución de sentencia de forma tal que concatenados y vinculados entre sí como bien destaca Jorge Fábrega Ponce dirigidos a un fin integran una unidad jurídica

En cuanto a la fase de investigación la misma inicia cuando la Contraloría General de la República remite un examen un informe o una auditoría que denote reparos o irregularidades relacionados con bienes o fondos públicos susceptibles de lesión patrimonial en contra del Estado y el Fiscal General de Cuentas iniciará la investigación pertinente

Con respecto a la fase intermedia esta se desarrolla entre la fecha en que el Tribunal de Cuentas recibe el expediente con la respectiva Vista Fiscal y se ejecutoria la Resolución de Reparos lo que usualmente se denomina el Auto de Enjuiciamiento

En similar sentido se plasma la fase plenana que se inicia con la ejecución de la resolución de reparos y finaliza con la ejecutividad de la resolución de cargos o de descargos que le pone fin al proceso

Finalmente se contempla la fase de ejecución de sentencia que deviene cuando el Tribunal de Cuentas luego de ejecutoriada la resolución de cargos envía copia de esta con la información sobre los bienes cautelados a la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas para hacerla efectiva a través del proceso de jurisdicción coactiva

2 6 2 1 ETAPA DE EJECUCIÓN DE SENTENCIA

Se expresó en su momento que analizaríamos cómo el legislador desarrolla lo atinente a la ejecución de la sentencia del Tribunal de Cuentas y urge sostener de inmediato que este deja de lado lo dispuesto en la norma constitucional que reviste a esta jurisdicción de carácter jurisdiccional independiente en lo funcional en lo administrativo en lo presupuestario de los órganos Ejecutivo Legislativo y Judicial

Las distintas normas donde se implementa la faceta de ejecución de esta sentencia permiten interpretar que se continua con las disposiciones administrativas que regían durante la vigencia de la desaparecida Dirección de Responsabilidad Patrimonial ya superadas a nuestro juicio con el surgimiento de una moderna y sólida jurisdicción de cuentas con naturaleza jurisdiccional

La materia administrativa que inexplicablemente introduce el legislador a esta actividad ejecutora se manifiesta a través de un numero plural de disposiciones tales como los artículos 84 85 86 y 87 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 reguladoras de esta materia y que para mayor claridad pasamos a transcribir

Artículo 84 Después de dos meses de ejecutoriada la Resolución de Cargos o su acto confirmatorio el Tribunal de Cuentas remitirá copia de esta al igual que la de las medidas cautelares dictadas a la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas para que proceda a hacerla efectiva mediante los trámites del proceso por cobro coactivo

Artículo 85 En el proceso por cobro coactivo no se podrán alegar excepciones que se funden en hechos anteriores a la fecha en que se dictó la respectiva Resolución de Cargos salvo que se alegue una restitución ya realizada al Estado que no hubiera sido reconocida en la mencionada resolución

Artículo 86 Cuando sea procedente ejecutar la resolución en el exterior se le enviará copia autenticada al Ministerio de Relaciones Exteriores para que por los conductos diplomáticos inicie los trámites dirigidos a tal propósito en cada uno de los países en donde la persona condenada por la lesión patrimonial en contra del Estado panameño tenga bienes a su nombre o a nombre de las

**personas naturales o jurídicas a cuyo favor se hayan
traspasado bienes para encubrir su origen y su
titulandad**

**Artículo 87 Una vez ejecutada la Resolución de Cargos
la Dirección General de Ingresos del Ministerio de
Economía y Finanzas informará al Tribunal de Cuentas
los resultados del proceso de ejecución**

**De las disposiciones transcritas advertimos cómo el legislador sin sustento
jurídico alguno desvincula al Tribunal de Cuentas de realizar los trámites del
cobro coactivo producto de sus decisiones finales facultando a una institución
extraña de carácter administrativo**

**Como resultado de lo anterior que una vez se encuentre ejecutoriada la
resolución de responsabilidad patrimonial o de cargos el Tribunal de Cuentas
enviará copia auténtica de la misma a Dirección General de Ingresos Públicos
para que proceda a hacerla efectiva mediante los trámites del juicio por
jurisdicción coactiva conjuntamente con todo lo relativo a las medidas
cautelares**

**Si bien es cierto como antes anotamos el legislador concibió de manera
correcta esta figura en la configuración del proceso de cuentas tal como la
doctrina y la jurisprudencia lo han concebido como una sucesión de etapas
que concatenadas y relacionadas unas a otras mantienen la unidad del mismo
originando la sentencia final para su respectiva ejecución**

Sin embargo no compartimos lo atinente a privar al Tribunal de conocer esta etapa del proceso que pareciera resquebrajar la unidad del mismo al sustraer esta importante atribución y facultar a un ente ajeno a la jurisdicción de cuentas

Cómo explica el legislador que una de sus más significativas etapas como lo es la ejecución sea delegada a un ente ajeno el acto decisorio situación que pensábamos superada toda vez que estamos frente a una nueva y moderna jurisdicción de cuentas de manera que permitía juzgarse integralmente a los funcionarios y agentes de manejo todo bajo las toldas de esta novísima jurisdicción

En el Diccionario Jurídico de Juan D. Ramírez Gronda se deja establecido que jurisdicción es Extensión y límites del poder de juzgar II El conjunto de tribunales de la misma clase ej. tribunales en lo civil o del mismo grado ej. Tribunales de primera instancia ⁴⁸

Esta concepción jurídica permite anotar que al crearse una jurisdicción significa la implementación de toda una infraestructura acerca de la rama del derecho pertinente que lleva de la mano la creación de todos los estamentos instituciones juzgados y secciones que la haga funcional

⁴⁸ RAMÍREZ GRONDA JUAN D. Diccionario Jurídico Sexta edición Editorial Claridad Buenos Aires 1965 P183

Son multiples las razones que hacen concluir que el legislador frente a la instauración constitucional de esta nueva jurisdicción era su obligación crear todos estos componentes referentes a esta tales como el juez executor jueces seccionales etc de tal manera que toda materia correspondiente a la misma fuera decidida ventilada por estamentos de esta recién creada jurisdicción

En razón de lo que se deja senalado consideramos que no es acertada la labor del legislador toda vez que la ejecución de una resolución con matices de jurisdiccional sea conocida y ejecutada por un ente administrativo conducta inexcusable toda vez que era consciente que estaba frente a una nueva e innovadora realidad jurídica que no atendió

No se justifica la actuación del legislador toda vez que teniendo el proceso patrimonial como finalidad ultima la recuperación de los activos sustraídos de la esfera estatal su etapa de ejecución se convierte quizás en la más importante de este proceso cuando de todos es conocido que en nuestro ordenamiento juridico la mala experiencia que los procesos de cobro no han sido instrumentos adecuados para ser efectiva las obligaciones de los particulares con la Administración Publica

Estimamos que el Tribunal de Cuentas al levantar integralmente el proceso se convierte en el ente natural para ejecutar su sentencia unificar la sentencia de cargos y su ejecución evitaria los pasos burocráticos anacrónicos que

expresamente todavia ordena la moderna Ley 67 de 14 de noviembre de 2008

Elo explica por qué el magistrado Herberto Arauz Sánchez en su obra la Función Juzgadora de la Contraloría General de la República al referirse a esta inusual práctica que afrontaba la entonces Dirección de Responsabilidad Patrimonial con sus actos decisorios finales y como quiera que actualmente es idéntica la situación jurídica tal como la desarrolla la vigente y moderna Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 resulta válida esta opinión

En consecuencia la función jurisdiccional de la DRP es unicamente declarativa pues por mandato legal no puede ejecutar directamente al sujeto declarado con responsabilidad patrimonial Una vez emitida la declaración correspondiente el asunto deberá pasar vía declinatoria de competencia con las medidas cautelares que se hayan adoptado al Ministerio antes mencionado

En otras legislaciones como por ejemplo la colombiana la Contraloría General además de establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal por mandato constitucional está autorizada para imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma Este parece ser un procedimiento más expedito y eficaz para que el Estado recupere realmente los fondos sustraídos o apropiados ilegalmente ⁴⁹ (resaltado nuestro)

Concluyendo el Tribunal de Cuentas como una entidad administradora de justicia independiente en lo funcional administrativo y presupuestario con

⁴⁹ ARAUZ SANCHEZ HERIBERTO La Función Juzgadora de la Contraloría General de la República de Panamá Editorial Mizrahi & Pujol S.A Primera Edición 2000 P51

jurisdicción en todo el territorio nacional sus caracteres son suficientes idóneas para interpretarlo como un tribunal ordinario capaz de levantar integralmente las distintas etapas del proceso de cuentas incluyendo la ejecución de su sentencia sin embargo equivoca el legislador en su apreciación de involucrar a una entidad administrativa en un resultado jurisdiccional

2 6 3 RESABIOS DE LA DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

A pesar de que el legislador contaba con el pleno respaldo de la norma constitucional que otorga carácter jurisdiccional a esta jurisdicción acoge en su ley la fórmula de ejecución que tenía la desaparecida Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República que para ese entonces tenía plena justificación toda vez que sus actos decisivos tenían el carácter de actos administrativos

Al confrontar el artículo 16 del Decreto de Gabinete No 36 de 1990 en relación a los artículos 84 85 86 y 87 de la moderna Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 no resulta difícil concluir que son de idéntica orientación y con el sólo propósito de corroborarlo transcribiremos ambas disposiciones

Veamos en primera instancia el artículo 16 del Decreto de Gabinete No 36 de 1990 del régimen de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial que textualmente anota

Artículo 16 Luego de ejecutoriada la Resolución de Responsabilidad la Contraloría General de la República enviará copia auténtica de la misma a la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Hacienda y Tesoro para que proceda a hacerla efectiva mediante los trámites del juicio por jurisdicción coactiva conjuntamente con todo lo relativo a las medidas precautorias que hubiere promovido. En el proceso por cobro coactivo que se promueva como consecuencia de lo anterior no se podrán alegar excepciones que se funden en hechos anteriores a la fecha de la Resolución de responsabilidad patrimonial salvo que se alegue una restitución ya hecha a favor del Estado que no haya sido reconocida o tomada en consideración en la Resolución que declare la responsabilidad patrimonial

Por otro lado el artículo 84 de la precitada Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 textualmente señala

Artículo 84 Después de dos meses de ejecutoriada la Resolución de Cargos o su acto confirmatorio el Tribunal de Cuentas remitirá copia de esta al igual que la de las medidas cautelares dictadas a la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas para que proceda a hacerla efectiva mediante los trámites del proceso por cobro coactivo

No se encuentra en tela de discusión la similitud existente entre estos cuerpos legales que de manera idéntica plantean lo atinente la ejecución del acto decisorio final después de dos (2) meses de ejecutoriado el mismo o su acto confirmatorio como a la vez el anacrónico proceso de declinación de las

medidas cautelares dictadas para que proceda a hacerlas efectivas mediante los trámites del proceso de cobro coactivo

Debo insistir sobre la plena justificación de lo dispuesto en el Decreto de Gabinete en mención respecto a la ejecución de parte de la Dirección General de Ingresos pues obedece a que su ente emisor es de carácter administrativo diferente al nuevo Tribunal de Cuentas que su naturaleza jurídica es jurisdiccional por ende la sana lógica nos enseña que su tratamiento ejecutor debe ser diferente

2 6 4 CONSIDERACIONES FINALES

El legislador está frente al desarrollo de una ley que tiene como premisa el principio constitucional en que se fundamenta la nueva jurisdicción de cuentas principio que no tiene relación alguna con la jurisdicción contencioso-administrativa el tratamiento de este al legislar requiere ser eminentemente jurisdiccional en razón del mandato superior apartarse de su carácter estaría desnaturalizándola

Por tanto y se sigue de lo señalado que la actuación de este legislador inexplicablemente se aparta de su mandato y adopta el sistema de carácter administrativo que regía en la Dirección de Responsabilidad Patrimonial

Resulta toda una interrogante para este trabajo que teniendo esta nueva jurisdicción una sólida plataforma constitucional como es el artículo 281 donde el constituyente decide otorgarle un matiz jurisdiccional el legislador no se da por enterado e infecta el proceso de cuentas con materia y procedimientos administrativos dejando a nivel de ley una razonable incertidumbre sobre la naturaleza jurídica de este proceso de cuentas

Es indiscutible que el legislador otorga carácter administrativo a la ejecución de las sentencias proferidas por el Tribunal de Cuentas al cederla a una entidad administrativa mediante idéntico sistema al que regulaba a la Dirección de Responsabilidad Patrimonial su actuación permite sostener que desconocía el alcance de la norma constitucional

La solidez de la norma constitucional al instaurar esta jurisdicción permitía legislar creando todos los estamentos que le son propios a una jurisdicción como en este caso particular la creación de un juzgado executor de tal forma que todo el proceso se ventilara en la esfera de la jurisdicción de cuentas

Esta conducta de no responder a la norma superior y al introducir un matiz administrativo contraria a la nueva concepción de la jurisdicción en cuanto a que el proceso de cuentas debió contener todas las características de un proceso jurisdiccional sin embargo se equivoca al igual que ocurre con las leyes aplicables y al tribunal conocedor de sus resoluciones finales

Lo resaltado obliga a concluir que el legislador confunde tópicos esenciales en la constitución del proceso de cuentas al introducir figuras administrativas que no hacen más que acentuar la incertidumbre existente pues no podríamos en estas circunstancias afirmar categóricamente que estamos ante un proceso jurisdiccional o ante un auténtico proceso administrativo

CAPÍTULO TERCERO

PROCEDIMIENTOS METODOLOGICOS

3 1 TIPO DE INVESTIGACIÓN

El trabajo que hemos preparado en esta ocasión es una investigación de carácter histórico documental y explicativo

Histórico puesto que hemos descrito en forma general cómo era visto e interpretado por el legislador la naturaleza jurídica del proceso de cuentas en Panamá haciendo énfasis en décadas anteriores

Documental ya que hemos analizado información escrita sobre el tema investigado a través de los diferentes fallos de la Corte Suprema de Justicia y hemos establecido las diferencias etapas y posturas del proceso de cuentas en Panamá desde 1972 hasta nuestros días

Y explicativo puesto que hemos resaltado a través de esta investigación el por qué se debe considerar que el proceso de cuentas en Panamá como un proceso jurisdiccional y no administrativo

3 2 FUENTES DE INFORMACIÓN

La información obtenida para el desarrollo de esta investigación se logra de las lecturas realizadas a las diferentes obras que tratan sobre el tema de las entrevistas realizadas a expertos en la materia y el aporte de fallos y jurisprudencias

3 3 POBLACIÓN Y MUESTRA

La población tomada para realizar la presente investigación se constituirá de los funcionarios del Tribunal de Cuentas de la Contraloría General de la Republica y de la Asamblea de Diputados

La muestra escogida se compone de un magistrado sustanciador del Tribunal de Cuentas un magistrado suplente del Tribunal de Cuentas una exmagistrada de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial (DRP) y dos ex funcionarios de la Asamblea de Diputados lo que hace un total de 5 personas

3 4 VARIABLES

Una variable es una propiedad que puede adquirir diferentes valores en toda investigación En el tema que nos ocupa encontraremos las variables fundamentales que son las siguientes variable independiente y variable dependiente

3 4 1 VARIABLE INDEPENDIENTE

En el año 2001 Eyssautier la define variable independiente es aquella que influye sobre variables dependientes y se relacionan explicando la varianza de la variable dependiente (P 57)

En esta ocasión nuestra variable independiente es Proceso Junsdiccional que en síntesis no es más que el proceso levantado en el órgano encargado de administrar justicia en un determinado ordenamiento juridico Indiscutiblemente tiene entre sus fines alcanzar la certidumbre juridica a resolver el conflicto el litigio y las pretensiones presentadas al juez

3 4 2 VARIABLE DEPENDIENTE

Definiremos el concepto variable dependiente En el año 2000 Bernal T la define de la siguiente manera se conoce como variable dependiente al resultado o efecto producido por la acción de la variable independiente (P 133)

Nuestra variable dependiente es Proceso de Cuentas

Se entiende por proceso de cuentas como aquel mediante el cual se decidirá sobre la responsabilidad patrimonial de quienes resulten alcanzados por reparos detectados por la Contraloria General de la Republica

3 5 DEFINICIÓN CONCEPTUAL

- Dirección de Responsabilidad Patrimonial Dirección de la Contraloría General de la Republica creada el 10 de febrero de 1990 con el propósito de determinar –luego de la investigación realizada por la Dirección General de

Auditoria la existencia de las lesiones patrimoniales cometidas en perjuicio del Estado y establecer la responsabilidad de sus autores

- **Junsdicción de Cuentas** Es aquella que juzga la responsabilidad patrimonial derivada de las supuestas irregularidades contenidas en los reparos formulados por la Contraloria General de la Republica a las cuentas de los empleados y agentes de manejo de los fondos y bienes publicos
- **Agente de manejo** Toda persona natural o juridica que reciba recaude maneje administre invierta custodie cuide controle apruebe autorice o pague por cualquier causa fondo o bienes publicos
- **Empleado de manejo** Todo servidor publico que reciba recaude maneje administre invierta custodie cuide controle apruebe autorice pague o fiscalice fondos o bienes publicos
- **Fiscalia General de Cuentas** Es aquella oficina en la que se instruye la investigación patrimonial apenas la Contraloría General de la Republica formule los reparos a consecuencia de irregularidades que afecten fondos o bienes publicos Lleva la acusación publica en el proceso patrimonial que se tramita ante el Tribunal de Cuentas
- **Tribunal de Cuentas** Es la institución jurisdiccional autónoma independiente y permanente en todo el territorio nacional que juzga la responsabilidad

patrimonial de los empleados y agentes de manejo de los fondos y bienes publicos derivados de las supuestas irregularidades contenidas en los reparos formulados por la Contraloría General de la Republica

- **Resolución de Reparos** Es la resolución de llamamiento a juicio la que deberá contener los razonamientos de hecho y derecho del Tribunal de Cuentas y el encausamiento dirigido a establecer la responsabilidad patrimonial del procesado o de los procesados
- **Resolución de Cargos** Es la resolución que implica la condena o declaratoria de responsabilidad patrimonial del involucrado o de los involucrados
- **Resolución de Descargos** Es la resolución que implica la absolución o inexistencia de la responsabilidad de los involucrados
- **Ejecución de la Sentencia** Es hacer efectiva la resolución de cargos luego de dos meses de ejecutoriada la misma o su acto confirmatorio

3.6 DEFINICIÓN OPERACIONAL

El Tribunal de Cuentas es aquel Ente Constitucional del Estado que juzga la responsabilidad patrimonial derivada de las supuestas irregularidades contenidas en los reparos formulados por la Contraloría General de la

Republica a las cuentas de los empleados y los agentes de manejo de los fondos y bienes publicos

Nuestra Corte Suprema de Justicia en el Fallo de 5 de junio de 1992 se refiere a la figura del proceso en los siguientes términos

El proceso se concibe como una relación jurídico-procesal o sea el proceso compuesto por un conjunto que se ejecutan por o ante los funcionarios competentes del órgano judicial del Estado para obtener la declaración la defensa o la realización coactiva de los derechos que pretendan tener las personas privadas o publica en vista de su incertidumbre o de su desconocimiento o insatisfacción mediante la actuación de la ley en un caso concreto sobre la relación jurídico-procesal dice el insigne procesalista Eduardo Couture en el libro Fundamentos de Derecho Procesal Civil página 22

La relación jurídica procesal consiste en el conjunto de ligámenes vinculaciones que la ley establece entre las partes y los órganos de la jurisdicción recíprocamente y entre las partes entre si

El proceso de cuentas es aquel mediante el cual se decidirá sobre la responsabilidad patrimonial de quienes resulten alcanzados por reparos detectados por la Contraloria General de la Republica

Puede sostenerse que a través del proceso de cuentas se tiende a esclarecer si la gestion de manejo de fondos publicos ha sido realizada conforme a la Ley y con la corrección debida se determina la responsabilidad del respectivo funcionario o agente de manejo

3 7 DESCRIPCIÓN DE INSTRUMENTOS

El instrumento utilizado para realizar el estudio de nuestra investigación fue mediante una entrevista y en base a esta se obtuvo información valiosa para el análisis de la hipótesis

El instrumento consta de un cuestionario de 4 preguntas las cuales abarcan aspectos generales y específicos del tema que investigamos

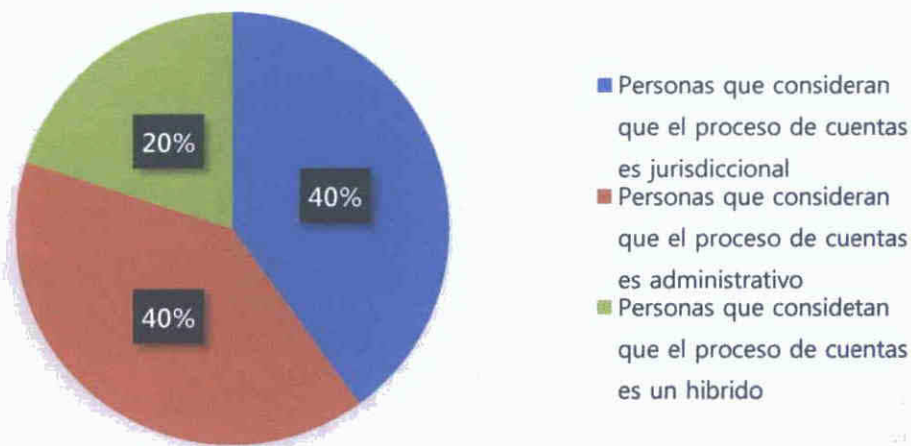
3 8 TRATAMIENTO DE LA INFORMACIÓN

La información recabada mediante el desarrollo de nuestro estudio se analiza a través de gráficas con su respectivo comentario Basándonos en estas gráficas queda demostrado que no existe una opinión uniforme de los entrevistados quienes a mi juicio son conocedores del tema en cuanto a la naturaleza jurídica del proceso de cuentas lo que aumenta la necesidad de ser tratado el tema en mención de manera oportuna y en la mayor brevedad posible

3 9 PRESENTACIÓN DE GRAFICAS

Luego de la práctica de nuestra entrevista presentaremos el cuadro con las gráficas correspondientes que acompañan los estudios teóricos y estadísticos de la investigación

Encuesta



Fuente: Encuestas realizadas, las cuales se encuentran en la sección de ANEXOS.

Comentario: Una vez reflejada la opinión de importantes conocedores del tema en nuestro país, ya sea por su trayectoria profesional, así como la participación en la creación de la Ley Orgánica que regula la Jurisdicción de Cuentas, se puede observar a ciencia cierta que, actualmente, no existe un criterio sólido y firme sobre la naturaleza jurídica del proceso de cuentas en Panamá, lo cual resulta preocupante, ya que el procedimiento que se desarrolla dentro del mismo dependería de su naturaleza, es decir, si es jurisdiccional o administrativa.

CAPITULO CUARTO

CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y

PROPUESTA

CONCLUSIONES

La jurisdicción de cuentas vigente en nuestro país se instaura en la Constitución Política a consecuencia del Acto Legislativo No 1 de 2004 y tiene como objetivo juzgar las cuentas de los agentes y empleados de manejo cuando surjan reparos por razón de supuestas irregularidades detectadas por la Contraloría General de la República

En nuestro derecho positivo tratase de una jurisdicción especializada pues tiene un fin específico el cual es conocer y decidir exclusivamente sobre esta causa destacando que nuestro país ha pasado por tres (3) intentos tendientes de instaurar esta jurisdicción cada uno con diversa modalidad en su naturaleza jurídica como lo es la Constitución Política de 1972 desarrollada por la Ley 32 de 8 de octubre de 1984 la Dirección de Responsabilidad Patrimonial mediante el Decreto de Gabinete No 36 de 1990 y finalmente el Acto Legislativo No 1 de 2004 que permiten el surgimiento del artículo 281 de la Constitución Política desarrollado por la vigente Ley 67 de 14 de noviembre de 2008

Pretendemos destacar los hechos que hemos considerado de importancia y con suficiente idoneidad para constituir una conclusión en esta investigación que se inician principalmente alrededor de los distintos esfuerzos y antes destacados en distintas épocas todos con una orientación diferente culminando con las notas más sobresalientes de la actual legislación

- 1 No existe uniformidad sobre la naturaleza jurídica en los tres (3) tipos de procesos patrimoniales instaurados en diferentes épocas en nuestro país reflejando ello una crítica e indiscutible incertidumbre sobre esta jurisdicción de cuentas**
- 2 Como consecuencia del Acto Legislativo N° 1 del 2004 se instaura constitucionalmente la jurisdicción de cuentas de forma sólida amplia y de indiscutible naturaleza jurisdiccional plasmada en sus artículos 280 y 281 de la Carta Política**
- 3 El legislador del 2008 a través de la Ley 67 de 14 de noviembre no desarrolla la jurisdicción de cuentas con la plenitud fuerza y extensión como la plasma la Constitución Política omitiendo la creación de juzgados y fiscalías seccionales al igual que la instauración de un juzgado executor dentro de esta jurisdicción**
- 4 No obstante el claro sustento jurisdiccional de la norma constitucional la excerta legal que la desarrolla la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 le introduce indiscutibles principios y normas de carácter administrativo originando una contradicción con la norma superior**
- 5 Como consecuencia de la inexplicable contradicción resaltada anteriormente provoca situaciones inéditas como es calificar las**

resoluciones finales de este Tribunal de Cuentas como actos administrativos en los términos del artículo 206 de la Constitución Política que como tales son impugnables ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia contrariando la naturaleza jurídica de un tribunal jurisdiccional

- 6 El legislador al desarrollar este principio constitucional de eminente carácter judicial omite la aplicación del cuerpo legal natural de estos procesos judiciales el Código Judicial tal como acertadamente lo hace la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984 recurriendo inexplicablemente a normas administrativas como lo es la Ley 38 del 2000 cuerpo legal utilizado por la Administración Publica para resolver las controversias que se suscitan con los administrados**

PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES

Frente a nuestro planteamiento anterior consideramos oportuno que de someterse este cuerpo legal regulatorio de la jurisdicción de cuentas a un proceso de reformas seria saludable adoptar las siguientes acciones

- **Modificar integralmente la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 de tal forma que todas las instituciones facetas y demás del proceso patrimonial estén revestidas de carácter judicial a fin de armonizarla con la norma constitucional y para ello se requiere introducir reformar adicionar mejorar y compatibilizar aspectos de diversa naturaleza**
- **Que todo el proceso de cuentas sea regulado por el Código Judicial tal como atinadamente lo plasma el legislador en la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984 y de manera alguna por normas administrativas como la Ley 38 de 2000 que inexplicablemente introduce el legislador del 2008**
- **Lo anterior provocará la eliminación de todo vestigio de otorgarle un tratamiento a las Resoluciones Finales del Tribunal de Cuentas como de un acto administrativo y que no sea la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo el tribunal que conozca de sus impugnaciones y facultar al Pleno de la Corte Suprema de Justicia como el tribunal competente para su conocimiento a través del recurso de inconstitucionalidad**

- **Asimismo es recomendable introducir como parte de la jurisdicción de cuentas un ente ejecutor de las sentencias de cargos emitidas por el Tribunal de Cuentas pues seria funcional toda vez que existiria mayor especialización inmediación y compromiso institucional que redundaria en el logro efectivo del propósito de su creación**

- **Igualmente proponemos la creación de juzgados y fiscalias seccionales de cuentas constituyendo de esta forma al Tribunal de Cuentas en el emisor de la Resolución Final cumpliéndose de esta forma con el instituto de la doble instancia elemento importante del debido proceso**

- **Finalmente y no menos importante consideramos que de hacerse una reforma a la Constitución Política de Panamá se debe elevar igualmente la Fiscalia General de Cuentas a rango constitucional y atribuirle dentro de sus funciones el levantar los informes de auditoria que actualmente lleva a cabo la Contraloria General de la Republica para que así el proceso de cuentas inicie en la propia jurisdicción especializada en cuentas y finalice dentro de la misma con la ejecución de las sentencias finales emitidas por el Tribunal de Cuentas**

BIBLIOGRAFIA

- 1 RAMIREZ GRONDA JUAN D Diccionario Juridico Sexta edición Editorial Clandad Buenos Aires 1965**
- 2 AROSEMENA ROY A y JOSE A TROYANO Junsprudencia Contenciosa Administrativa 1971 1985 Litografía e Imprenta LIL S A Costa Rica 1987 p 25**
- 3 EDUARDO MORGAN JR Los Recursos Contencioso – Administrativos de Nulidad y de Plena Jurisdiccion en el Derecho Panameño Segunda Edición 1982**
- 4 ARMANDO ALONSO FUENTES RODRÍGUEZ Derecho Procesal Penal Panameño Editorial D vinni S A Colombia 2010 p 39**
- 5 FIDEL ISAAC LAZZO Tribunales de Cuentas Jurisdiccionalidad y constrtucionalizaciÓn actuación letrada Prólogo del Dr PEDRO J FRIAS Ediciones Depalma Buenos Aires 1981 p 39**
- 6 OSCAR VARGAS VELARDE El Tribunal de Cuentas Panamá 2011**
- 7 Constrtución Política de Panamá de 1972 Reformada por los Actos Reformatonos de 1978 por el Acto Constitucional de 1983 los Actos Legislativo No 1 y No 2 de 1994 y el Acto Legislativo No 1 de 2004 Gaceta**

Oficial No 25176 de 15 de septiembre de 2004

- 8 Código Judicial de la Republica de Panamá actualizado Enero 2009 Editorial Mizrahi & Pujol S A**
- 9 Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 Que desarrolla la Junsdicción de Cuentas y reforma la Ley 32 de 1984 Orgánica de la Contraloria General de la Republica**
- 10 Ley 81 de 22 de octubre de 2013 Que modifica la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 que desarrolla la Junsdicción de Cuentas y dicta otra disposición Publicada en la Gaceta Oficial No 27403 de 25 de octubre de 2013**
- 11 Ley 32 de 8 de noviembre de 1984 por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la Republica Gaceta Oficial No 20188 de 20 de noviembre de 1984**
- 12 Ley 47 de 24 de noviembre de 1956 Por la cual se reforma el Título IV de la Ley 61 de 1946 (Organización Judicial Corte Suprema) Gaceta Oficial No 13113 de 1 de diciembre de 1956**
- 13 Ley 33 de 11 de septiembre de 1946 Por la cual se reforma la Ley 135 de 1943 Orgánica de la Junsdicción Contencioso- Administrativa Gaceta Oficial 10113 de 2 de octubre de 1946**

- 14 Ley 135 de 30 de abril de 1943 Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa Gaceta Oficial No 9097 de 12 de mayo de 1943**
- 15 Decreto de Gabinete No 36 de 10 de febrero de 1990 Por el cual se crea dentro de la Contraloría General de la Republica la Dirección de Responsabilidad Patrimonial y se adopta su procedimiento Gaceta Oficial No 21479 de 20 de febrero de 1990**
- 16 ARAUZ SÁNCHEZ Heriberto La Función Juzgadora de la Contraloría General de la Republica de Panamá Editorial Mizrahi Puyol Panamá 2000**
- 17 Ley 30 de 30 de diciembre de 1918 Sobre reformas fiscales (Agente Fiscal) Gaceta Oficial 3025 de 31 de enero de 1919**
- 18 LAO SANTIZO PEREZ La Jurisdicción Contencioso-Administrativa en la Legislación Panameña Editorial Jurídica SANVAS Panamá 1985**
- 19 FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS Centro de Investigación Jurídico Jurisprudencia Contencioso-Administrativa Editorial Universitaria Panamá 1972**
- 20 ARAUZ SANCHEZ HERIBERTO La Función Juzgadora de la Contraloría General de la Republica de Panamá Editorial Mizrahi & Pujol S A Primera Edición 2000**

- 21 VARGAS VELARDE OSCAR La Nueva Jurisdicción de Cuentas en Panamá**
Editado por la Contraloría General de la República 2007
- 22 Tesis del licenciado Álvaro L. Visuetti Z. El Ministerio Público en la Jurisdicción**
Contencioso Administrativo en Panamá 1976
- 23 LONDONO JIMENEZ Tratado de Derecho Procesal Penal Editorial Temis**
Bogotá – Colombia 1989 Tomo I
- 24 GABINO FRAGA Derecho Administrativo Editorial Porrúa S.A. Edición**
decimocuarta México 1971
- 25 RODRIGUEZ R. GUSTAVO HUMBERTO Derecho Administrativo General**
Segunda edición Ediciones Ciencia y Derecho Santa Fe de Bogotá 1995
- 26 RODRIGUEZ MUNOZ Carlos Cadul Rigoberto GONZÁLEZ MONTENEGRO**
Abilio Abel BATISTA DOMINGUEZ y Ramiro Alejandro ESQUIVEL M. Recursos
Extraordinarios y Acciones Judiciales Mundo Jurídico 2001
- 27 ILEANA TURNER MONTENEGRO La Jurisdicción de Cuentas un mecanismo**
disuasivo y sancionador Punto Gráfico S.A. Primera Edición 2004
- 28 DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCION**
INTERPUESTA POR EL LCDO CARLOS AYALA MONTERO EN

REPRESENTACION DE TERESA PEREA DE ARAUZ PARA QUE SE
DECLARE NULO POR ILEGAL EL RESUELTO NO 113 DE 13 DE ABRIL DE
2000 EMITIDA POR EL DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO PARA LA
FORMACION Y APROVECHAMIENTO DE RECURSOS HUMANOS LOS
ACTOS CONFIRMATORIOS Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS
DECLARACIONES PONENTE VICTOR L BENAVIDES P PANAMA
DIECINUEVE (19) DE AGOSTO DE DOS MIL NUEVE (2009)

ANEXOS

1



Universidad de Panama

Facultad de Derecho y Ciencias Politicas

Maestria En Derecho Publico con Énfasis en Responsabilidad Patrimonial

Estudiante Mirla Britannia Escalona Corral

Céd 6 712 2465

I Generalidades

La presente asignación tiene como objetivo fundamental entrevistar a profesionales que hayan participado en actividades relacionadas a la creación y desarrollo de la Jurisdicción de Cuentas en la Republica de Panamá a fin de conocer su opinión sobre el tema y a la vez contribuir con el proyecto asignado en esta maestria

II Título del Proyecto

NATURALEZA JURÍDICA DEL PROCESO DE CUENTAS EN PANAMA

III Datos del entrevistado

Nombre **Jerry Wilson Navarro**

Cargo que desempeña **Exdiputado**

Institución **Asamblea Nacional**

DESARROLLE LAS SIGUIENTES PREGUNTAS

- 1 Considera usted que el proceso que levanta el Tribunal de Cuentas atendiendo lo dispuesto en la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 es un proceso jurisdiccional o administrativo Explique**

RESPUESTA

A nuestro juicio el proceso que adelanta el Tribunal de Cuentas independientemente de lo que establece el artículo 281 de la Constitución Política de la República y la Ley 67 del 14 de noviembre de 2008 es un proceso eminentemente administrativo más que jurisdiccional. Esto lo sostengo con fundamento en sus funciones y a su naturaleza jurídica. Hemos señalado insistentemente que en Panamá no existe jurisdicción de cuenta.

La ley 32 de 1984 orgánica de la Contraloría General de la República planteó lo que denominó Jurisdicción Especial de Cuentas no obstante esa norma nunca fue desarrollada en la práctica. El Decreto de Gabinete No 36 de 10 de febrero de 1990 creó la Dirección de Responsabilidad Patrimonial la cual estaría a cargo de tres Magistrados dándole una connotación como si fuese un tribunal con el propósito no solamente de investigar a los empleados y agentes de manejo de bienes y fondos públicos como era el espíritu original de las disposiciones sobre el manejo de cuentas contenidas en la ley de la Contraloría General de la República sino que además le adscribió funciones de investigar procesar y hasta condenar a terceras personas que nada tenían que ver con funciones de manejo de bienes y fondos públicos. Estas funciones de supuestos juzgamientos y otras series de acciones arbitrarias asumidas por esta institución fueron dándole un carácter jurisdiccional al margen de lo que en ese momento contemplaba la constitución política de la república que no le había dado el carácter de una jurisdicción especial y cuando sus funciones son eminentemente administrativas consistentes en procurar la recuperación

de bienes y fondos publicos mal habidos por parte de los funcionarios de manejo

Por la razón antes expresada cuando se discutió en la Reforma Constitucional el artículo 281 de la Constitución insistimos que se estaba cometiendo un error al establecer una jurisdicción de cuentas que la norma ni siquiera desarrollaba y que dejaba a la ley la creación y funcionamiento del Tribunal de Cuenta. Mantenemos el criterio de que lo que se debió elevar a rango constitucional fue un Tribunal Administrativo de Cuentas y no crear una jurisdicción especial de cuenta.

- 2 Por que otorgándole nivel constitucional al Tribunal de Cuentas con idéntica jerarquía a la del Tribunal Electoral sus Resoluciones finales no son recurribles ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia a través de un Recurso de Inconstitucionalidad Explique**

RESPUESTA

Es importante resaltar que cualquier decisión del Tribunal de Cuentas puede ser recurrible ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia por vía de Recurso de Inconstitucionalidad tal como ocurre con el Tribunal Electoral. Ahora bien, las decisiones sobre asuntos de competencia del Tribunal de Cuentas son recurribles ante la sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia por la vía de las correspondientes acciones de Plena Jurisdicción y de Nulidad (Ver artículo 206 de la Constitución Política de la República).

Esta situación afirma aun más la argumentación de que el proceso que levanta el Tribunal de Cuentas es un proceso eminentemente administrativo. Ahora bien, en cuanto a que si coincide la posición con el espíritu del acto legislativo No. 1 del 2004, consideramos que no se desvirtúa el espíritu del acto Legislativo por cuanto que a pesar de que el Tribunal de Cuentas tiene rango constitucional

similar al Tribunal Electoral la naturaleza jurídica las funciones y sus orígenes son totalmente distintos El Tribunal Electoral es un Tribunal Autónomo e independiente que interpreta y aplica privativamente la ley electoral el cual constituye autoridad máxima sobre su materia constituyendo una auténtica jurisdicción electoral cosa que no ocurre con el Tribunal de Cuentas cuyas decisiones son recurribles a la Sala contencioso administrativo

- 3 Siendo el Tribunal Electoral y el Tribunal de Cuentas dos tribunales con idéntica jerarquía constitucional a qué obedece el hecho que las Resoluciones finales del Tribunal de Cuentas sean impugnables ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia Además indique cuáles serían sus recomendaciones ante esta situación Explique**

RESPUESTA

Hemos señalado en nuestra respuesta anterior que independientemente de que el Tribunal Electoral y Tribunal de Cuentas tienen rango constitucional son de naturaleza y funciones distintas El Tribunal Electoral responde a una auténtica jurisdicción con autonomía y facultades privativa mientras que el Tribunal de Cuentas tiene funciones más bien de carácter administrativas cuya actividad funcional no tiene independencia ya que depende de acciones que llevan a cabo un ente administrativo como lo es la Contraloría General de la República de la cual depende muchas de sus actividades como es el caso de los informes de auditoría lo que nos lleva a concluir que por tratarse de un proceso administrativo sus decisiones finales pueden y deben ser recurribles ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia

Es el momento de observar que esta Jurisdicción de Cuentas quedó ubicada dentro del Capítulo IV del Título IX sobre la Hacienda Pública y no en el Título VII sobre Administración de Justicia lo cual refuerza más nuestra tesis anterior

de que se trata de funciones eminentemente Administrativas y no Jursdictionales

- 4 ¿Por qué siendo la Jursdicción de Cuentas una jursdicción especial con características propias su implementación constitucional no concibió que el ente que levanta el Informe de Auditoria con que se inicia el proceso de cuentas así como el que ejecuta sus Resoluciones finales fuesen constitutivas de esta jursdicción y no de organismos extraños como actualmente está regulado Además indique si está de acuerdo con este procedimiento y que soluciones propone Explique**

RESPUESTA

Precisamente hemos señalado en respuesta anterior que a nuestro juicio no existe tal jursdicción de cuentas a pesar de lo que establece el artículo 281 de la constitución y la Ley 67 del 14 de noviembre de 2008 El artículo 281 de la constitución (acto legislativo No 1) se limita a establecer la jursdicción de cuentas pero no la desarrolla agregando que la ley determinará la creación y funcionamiento de los Tribunales de Cuentas Al dictarse la Ley 67 del 14 de noviembre de 2008 se siguió en gran medida la estructura del Tribunal de acuerdo al Decreto de Gabinete 36 de 1990 y creando una Fiscalía de Cuentas pero haciendo descansar todo el proceso investigativo en el informe de auditoria preparado por la Contraloría General de la Republica y luego al final del camino cuando dicta su decisión de reparo la ejecución del mismo queda en manos de la Autoridad de Ingreso lo cual denota aun más que el proceso que levanta el Tribunal de Cuenta es de naturaleza administrativa

Conclusiones

- ✓ Consideramos que el proceso que lleva a cabo el Tribunal de Cuenta es un proceso eminentemente administrativo

- ✓ Consideramos que en Panamá no existe tal jurisdicción patrimonial pues a pesar de que el Artículo 281 la contempla la misma no ha sido desarrollada
- ✓ La denominación correcta del Tribunal de Cuentas debiera ser el Tribunal Administrativo de Cuentas actuar más como un Tribunal Superior y no como está estructurado actualmente
- ✓ Finalmente concebimos que el Tribunal de Cuentas y otros Tribunales que se han venido creando por el Órgano Ejecutivo queden estructurados dentro de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y no como Jurisdicciones independientes que carecen de verdaderos sustentos constitucionales y doctrinales

Esto nos lleva a recomendar que al momento de una revisión constitucional por vía de una reforma o por vía de una constituyente paralela se discuta con mayor profundidad este tema causante de no pocas controversias doctrinales y jurisprudenciales



Universidad de Panamá

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Maestría En Derecho Publico con Énfasis en Responsabilidad Patrimonial

Estudiante Mirla Britannia Escalona Corral

Céd 6 712 2465

I Generalidades

La presente asignación tiene como objetivo fundamental entrevistar a profesionales que hayan participado en actividades relacionadas a la creación y desarrollo de la Jurisdicción de Cuentas en la Republica de Panamá a fin de conocer su opinión sobre el tema y a la vez contribuir con el proyecto asignado en esta maestría

II Título del Proyecto

NATURALEZA JURIDICA DEL PROCESO DE CUENTAS EN PANAMÀ

III Datos del entrevistado

Nombre	ALVARO L VISUETTI ZEVALLOS
Cargo que desempeña	MAGISTRADO VICEPRESIDENTE
Institución	TRIBUNAL DE CUENTAS

DESARROLLE LAS SIGUIENTES PREGUNTAS

- 1 Considera usted que el proceso que levanta el Tribunal de Cuentas atendiendo lo dispuesto en la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 es un proceso jurisdiccional o administrativo Explique**

RESPUESTA

En nuestra opinión el proceso que levanta el Tribunal de Cuentas basado en lo dispuesto en la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 sus premisas constitutivas no permiten calificarlo como jurisdiccional o administrativo

La norma constitucional que establece la jurisdicción de cuentas utiliza un adecuado texto que relaciona conceptos verbos términos que permiten concluir que estamos frente a un tribunal y consecuentemente un proceso de cuentas jurisdiccional

No obstante lo anterior la citada Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 que la desarrolla no conserva íntegramente ese carácter se aparta de la pureza jurisdiccional que plantea la norma superior introduciéndoles instituciones figuras eminentemente administrativas que desfiguran su carácter jurisdiccional y que a continuación resaltamos

a) Ley aplicable al proceso

Segun dicha Ley el cuerpo legal que rige para estos procesos de cuentas es la Ley 38 de 2000 excerta legal que regula los procesos administrativos levantados en la Administración Publica es decir su

naturaleza administrativa es indiscutible no obstante ordena que se aplique supletoriamente el Código Judicial

b) Impugnación de la Resolución Final de Cargos

La Resolución Final de Cargos profrenda por el Tribunal de Cuentas es impugnabile ante el Tribunal Administrativo por excelencia en nuestro ordenamiento jurídico la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia de lo Contencioso Administrativo Este hecho irrefutable obliga a interpretar que dicha Resolución Final emitida por el Tribunal de Cuentas no es de naturaleza junsdiccional simplemente trátase de un simple acto administrativo de conocimiento prvativo de ese alto Tribunal administrativo

c) Ejecutoría de la Resolución Final de Cargos

El término de dos meses que plantea la precitada Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 para la ejecutoria de los actos administrativos es extremadamente extenso y no es propio de un tribunal como el de cuentas donde prevalece un interés en recuperar los fondos y bienes publicos perdidos Trátase del término que utiliza el derecho administrativo para la viabilidad para interponer el recurso de plena junsdicción ante la Sala Tercera luego de agotada la via gubernativa

d) Ejecución de las Resoluciones Finales de Cargos

Segun la citada Ley 67 de 2008 las Resoluciones finales de Cargos profrendas por el Tribunal de Cuentas son ejecutadas por un juzgado ejecutor administrativo totalmente extraño a la junsdicción de cuentas Cabe destacar que en estos juzgados administrativos ejecutores todas los Incidentes Excepciones Tercerias Apelaciones son recurribles ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia

A nuestro juicio incrustar todas estas figuras elementos indiscutiblemente de carácter administrativo dentro de un proceso jurisdiccional lo desfigura le resta esa autenticidad y claridad con que el constituyente redactó el artículo 280 de la Carta Política

Cabe destacar sin embargo que dicha Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 está repleta de instituciones figuras y demás propias de un proceso jurisdiccional que con la intromisión de instituciones administrativas hacen del mismo un proceso que lo califica como híbrido en otros términos que no permite señalarlo como netamente jurisdiccional como tampoco administrativo

- 2 Por qué otorgándole nivel constitucional al Tribunal de Cuentas con idéntica jerarquía a la del Tribunal Electoral sus Resoluciones finales no son recurribles ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia a través de un Recurso de Inconstitucionalidad Explique**

RESPUESTA

Antes que nada debemos destacar que el Tribunal de Cuentas es constitucional al igual que la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Electoral debe entenderse así que en nuestro ordenamiento jurídico solo existen estos tres tribunales constitucionales

Igualmente es cierto que el objetivo de los impulsores del Acto Legislativo No 1 de 2004 reformativo de la Constitución Política que implanta la jurisdicción de cuentas era que este Tribunal de Cuentas estuviera revestido de idénticas características jurídicas que las del Tribunal Electoral

Corroborar lo anterior lo expuesto por el Magistrado Oscar Vargas V en su obra El Tribunal de Cuentas año 2011 página 57 donde resalta este particular aspecto de equiparlo al Tribunal Electoral la reforma de 2004

a la Constitución Política decidió integrar al Tribunal de Cuentas de Panamá de la misma forma que se integra el Tribunal Electoral organismo autónomo e independiente cuyo objeto es garantizar la libertad y la eficacia del sufragio popular

Ahora bien adentrándonos a su interrogante debo señalarle que frente a un escenario como éste donde nos encontramos con dos tribunales de idéntico rango no existe fundamento para que esta Ley no estipulara que sus Resoluciones finales fueran recurribles ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia mediante el recurso de inconstitucionalidad al igual que al trato concedido al Tribunal Electoral

A nuestro juicio esto constituye una limitación en la jerarquía del nuevo tribunal pues revestido éste Tribunal de la jerarquía y del Tribunal Electoral debió otorgársele el mismo trato jurídico y no considerarlo como un simple acto administrativo revisable por una de las Salas de la Corte Suprema de Justicia

Trátase de Tribunales con idénticas características independientes en lo funcional en lo administrativo y en lo presupuestario con jurisdicción y competencia en todo el territorio nacional sus Magistrados son escogidos de idéntica forma y reiteramos no se justifica ese tratamiento desigual

Insistimos ante tribunales constitucionales con idénticos rangos no existe explicación para que el legislador no le otorgara similar tratamiento legislativo no se justifica que a este Tribunal de Cuentas a nivel legal su tratamiento se vea desmentado tal como lo refleja el artículo 82 de la Ley 67 14 de noviembre de 2008 que ordena La Resolución de Cargos o de Descargos dictada por el Tribunal de Cuentas podrá ser demandada ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia

- 3 Siendo el Tribunal Electoral y el Tribunal de Cuentas dos tribunales con idéntica jerarquía constitucional a qué obedece el hecho que las Resoluciones finales del Tribunal de Cuentas sean impugnables ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia Además indique cuales serían sus recomendaciones ante esta situación Explique**

RESPUESTA

Referamos revestidos tanto el Tribunal Electoral como el Tribunal de Cuentas con rangos constitucional similares carece de sustento jurídico que sus Resoluciones finales no tengan un tratamiento equitativo

Obedece lo anterior al equivocado papel del legislador en el desarrollo de la Ley 67 al considerar sin justificación jurídica alguna que sus Resoluciones finales sean impugnadas ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia contradicción inexplicable censurable creando una situación que difiere en el tratamiento de este tribunal constitucional

Finalmente respondiendo a la parte final de su cuestionario lo conducente es reformar la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 redactando una norma en términos semejante que la Ley Orgánica del Tribunal Electoral en el sentido que las Resoluciones Finales de Cargos sólo serán impugnables ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia mediante el Recurso de Inconstitucionalidad

- 4 ¿Por que siendo la Jurisdicción de Cuentas una jurisdicción especial con características propias su implementación constitucional no concibió que el ente que levanta el Informe de Auditoría con que se inicia el proceso de cuentas así como el que ejecuta sus Resoluciones finales fuesen constitutivas de esta jurisdicción y no de organismos extraños**

como actualmente está regulado Además indique si esta de acuerdo con este procedimiento y qué soluciones propone Explique

RESPUESTA

Frente a una plataforma constitucional lo suficientemente amplia plena y absoluta instaurando la jurisdicción de cuentas no resulta entendible jurídicamente que el legislador de 2008 no implementara en la ley que se crearan todos los organismos juzgados seccionales juzgados ejecutores etc en otros términos todo lo relacionado con el funcionamiento de esta jurisdicción

Consideramos que el sentir del constituyente al instaurar la jurisdicción de cuentas permitía la creación de un ente que levantara los Informes de Auditoría con que se inicia el proceso de cuentas como también la creación de entes o juzgados que ejecutaran sus Resoluciones finales

Resulta censurable que la jurisdicción de Cuentas con el sólido principio constitucional que lo ampara esté sujeto a que sus Resoluciones Finales de Cargos sean ejecutadas por un ente administrativo ajeno extraño al Tribunal de Cuentas el cual en la práctica desconoce el resultado final de su ejecución



Universidad de Panamá
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Maestría En Derecho Publico con Enfasís en Responsabilidad Patrimonial

Estudiante Mirla Britannia Escalona Corral

Céd 6 712 2465

I Generalidades

La presente asignación tiene como objetivo fundamental entrevistar a profesionales que hayan participado en actividades relacionadas a la creación y desarrollo de la Jurisdicción de Cuentas en la Republica de Panamá a fin de conocer su opinión sobre el tema y a la vez contribuir con el proyecto asignado en esta maestría

II Título del Proyecto

NATURALEZA JURÍDICA DEL PROCESO DE CUENTAS EN PANAMA

III Datos del entrevistado

Nombre	LUIS ADAMES GONZÁLEZ
Cargo que desempeña	MAGISTRADO SUPLENTE
Institución	TRIBUNAL DE CUENTAS

DESARROLLE LAS SIGUIENTES PREGUNTAS

- 1 Considera usted que el proceso que levanta el Tribunal de Cuentas atendiendo lo dispuesto en la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 es un proceso jurisdiccional o administrativo Explique**

RESPUESTA

SI ENTENDEMOS POR JURISDICCIÓN A LA FUNCIÓN DE ADMINISTRAR JUSTICIA EN DETERMINADO ÁMBITO LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 2004 Y LA LEY 67 DE 2008 INSTITUYEN UNA JURISDICCIÓN ESPECIALIZADA DE CARÁCTER PATRIMONIAL O DE CUENTAS DISTINTA A LA JURISDICCIÓN ORDINARIA (PENAL O CIVIL) TAL JURISDICCIÓN ESPECIALIZADA ES SIMILAR A OTRAS DE SU MISMA NATURALEZA COMO LA JURISDICCIÓN TRIBUTARIA O FISCAL LA JURISDICCIÓN ADUANERA O LA JURISDICCIÓN ELECTORAL

ESTA JURISDICCIÓN DE CUENTAS CONOCE Y DECIDE EXCLUSIVAMENTE LAS CAUSAS CONTRA FUNCIONARIOS PUBLICOS Y LOS AGENTES DE MANEJO QUE HUBIEREN INCURRIDO EN LESIONES EN CONTRA DE FONDOS Y BIENES PUBLICOS EXISTE UNA RELACIÓN DE GÉNERO A ESPECIE ENTRE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA Y LA JURISDICCIÓN DE CUENTAS LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY LO QUE HAN CREADO ES EN UN PROCESO DE ESPECIFICACIÓN O ESPECIALIZACIÓN JURISDICCIONAL SIMILAR AL INSTITUIDO EN LAS JURISDICCIONES ANTES MENCIONADAS

- 2 Por qué otorgándole nivel constitucional al Tribunal de Cuentas con idéntica jerarquía a la del Tribunal Electoral sus Resoluciones finales no**

son recurribles ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia a través de un Recurso de Inconstitucionalidad Explique

RESPUESTA

NO ES CIERTO QUE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA OTORGA IDENTICA JERARQUÍA AL TRIBUNAL DE CUENTAS Y AL TRIBUNAL ELECTORAL EN EL DISEÑO CONSTITUCIONAL DEL PODER PÚBLICO LA CONSTITUCIÓN CONFIGURA AL TRIBUNAL ELECTORAL COMO UNO DE LOS ÓRGANOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO INCLUSO EN LA PRÁCTICA SE PUEDE CONSIDERAR COMO UN CUARTO PODER FUNDAMENTAL DE ESTADO AL LADO DE LOS CLÁSICOS EJECUTIVO JUDICIAL Y LEGISLATIVO

ESTA CONSIDERACIÓN COMO UN VERDADERO CUARTO PODER DEL ESTADO ESTA REITERADA EN EL ARTÍCULO 143 DE LA CONSTITUCIÓN EL CUAL DISPONE QUE LAS DECISIONES QUE EN MATERIA ELECTORAL ADOPTA DICHO TRIBUNAL SOLAMENTE SERÁN RECURRIBLES ANTE EL MISMO Y QUE LUEGO DE AGOTADOS LOS TRÁMITES DICHAS DECISIONES SON DEFINITIVAS IRREVOCABLES Y OBLIGATORIAS ASIMISMO DISPONE DICHO ARTÍCULO QUE CONTRA ESTAS DECISIONES SOLO PROCEDE EL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD

NO EXISTE EN LA CONSTITUCIÓN UNA NORMA PARA LA JURISDICCIÓN DE CUENTAS CON LAS TAN IMPORTANTES CONSECUENCIAS JURÍDICAS SOBRE SU INDEPENDENCIA Y JERARQUÍA QUE LA MENCIONADA EXERCE CONSTITUCIONAL

- 3 Siendo el Tribunal Electoral y el Tribunal de Cuentas dos tribunales con idéntica jerarquía constitucional a qué obedece el hecho que las Resoluciones finales del Tribunal de Cuentas sean impugnables ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de**

Justicia Además indique cuales serian sus recomendaciones ante esta situación Explique

RESPUESTA

REITERO QUE EN NUESTRA OPINIÓN NO SE TRATA DE DOS TRIBUNALES CON IDÉNTICA JERARQUÍA CONSTITUCIONAL NO ES LO MISMO TENER RANGO CONSTITUCIONAL QUE IGUAL JERARQUÍA CONSTITUCIONAL EL CONSTITUYENTE PANAMEÑO CONFIGURA UN VERDADERO PODER DEL ESTADO EN EL TRIBUNAL ELECTORAL CIRCUNSTANCIA QUE NO SE DA EN DICHA CARTA PARA EL TRIBUNAL DE CUENTAS

LA JURISDICCIÓN DE CUENTAS OBEDECE A UN PROCESO DE ESPECIFICACIÓN O ESPECIALIZACIÓN DE LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA TAL COMO ESTA CONFIGURADO EN LA PROPIA CONSTITUCIÓN Y EN SU LEY ORGÁNICA EN ESTE SENTIDO ES COHERENTE CON SU ESTRUCTURA ORGANICA Y FUNCIONAL QUE SUS DECISIONES SEAN REVISABLES ANTE LA SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO TODA VEZ QUE SE TRATA DE UN ASPECTO ESPECIAL DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS QUE MANEJAN BIENES Y FONDOS PUBLICOS

- 4 ¿Por qué siendo la Jurisdicción de Cuentas una jurisdicción especial con características propias su implementación constitucional no concibió que el ente que levanta el Informe de Auditoría con que se inicia el proceso de cuentas así como el que ejecuta sus Resoluciones finales fuesen constitutivas de esta jurisdicción y no de organismos extraños como actualmente está regulado Además indique si está de acuerdo con este procedimiento y qué soluciones propone Explique**

RESPUESTA

LA ESTRUCTURA DE LOS TRIBUNALES DE CUENTAS EN EL DERECHO COMPARADO MAS PRÓXIMO SUELEN INTEGRAR LAS FUNCIONES DE CONTROL Y JURISDICCIONALES EN UN SOLO ORGANISMO EN PANAMÁ HASTA LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 2004 AMBAS FUNCIONES CORRESPONDÍAN A LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA NI LA REFORMA CONSTITUCIONAL NI LA LEY 67 DE 2008 CONTEMPLAN LA POSIBILIDAD DE QUE EL ENTE QUE LEVANTA EL INFORME DE AUDITORIA INCIE EL PROCESO DE CUENTAS DEBE REFORMARSE LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS PARA FACULTAR A AMBAS INSTITUCIONES A INCIAR EL PROCESO DE CUENTAS ESTO DEBE INCLUIR EL CREAR LA FISCALIA DE CUENTAS CON RANGO CONSTITUCIONAL

ESTIMO QUE LA EJECUCIÓN DE LAS RESOLUCIONES FINALES POR LA AUTORIDAD NACIONAL DE INGRESOS CONSTITUYE UN RESABIO DE LA CONSIDERACION DEL TRIBUNAL DE CUENTAS COMO UN TRIBUNAL DE CONOCIMIENTO Y NO DE EJECUCIÓN DENTRO DE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO ESTA SITUACIÓN ADEMÁS DE INEFICAZ MERMA LA CAPACIDAD DE LA JURISDICCIÓN DE CUENTAS PARA HACER EFECTIVA LA RESPONSABILIDAD FISCAL EN ESTE ORDEN CONSIDERAMOS QUE AMBAS ATRIBUCIONES CONOCIMIENTO Y EJECUCIÓN DEBEN CENTRARSE EN DICHO TRIBUNAL



Universidad de Panamá
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Maestría En Derecho Publico con Énfasis en Responsabilidad Patrimonial

Estudiante Mirla Britannia Escalona Corral

Céd 6 712 2465

I Generalidades

La presente asignación tiene como objetivo fundamental entrevistar a profesionales que hayan participado en actividades relacionadas a la creación y desarrollo de la Jurisdicción de Cuentas en la Republica de Panamá a fin de conocer su opinión sobre el tema y a la vez contribuir con el proyecto asignado en esta maestría

II Título del Proyecto

NATURALEZA JURÍDICA DEL PROCESO DE CUENTAS EN PANAMÁ

III Datos del entrevistado

Nombre	WIGBERTO E. QUINTERO GUTIERREZ
Cargo que desempeña	SECRETARIO GENERAL
Institución	ASAMBLEA NACIONAL

DESARROLLE LAS SIGUIENTES PREGUNTAS

- 1 Considera usted que el proceso que levanta el Tribunal de Cuentas atendiendo lo dispuesto en la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 es un proceso jurisdiccional o administrativo Explique**

RESPUESTA

Al respecto existen opiniones encontradas Algunos opinan que es un proceso administrativo debido a que la materia objeto del mismo está vinculada a la administración pública como es el manejo de fondos y bienes del estado por parte de funcionarios públicos Otros sostiene que es un proceso jurisdiccional porque supone el enjuiciamiento y la responsabilidad contable en que incurran los que tienen el manejo de los bienes o caudales públicos a fin de lograr la resolución de los fondos públicos perjudicados Este es el criterio que comparto

- 2 Por que otorgandole nivel constitucional al Tribunal de Cuentas con idéntica jerarquía a la del Tribunal Electoral sus Resoluciones finales no son recurribles ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia a través de un Recurso de Inconstitucionalidad Explique**

RESPUESTA

Considero que la Corte Suprema de Justicia siempre tendrá la facultad de conocer y resolver la inconstitucionalidad de cualquier acto ejecutado por el Tribunal de Cuentas que se considere violatorio a la Constitución

Según lo aprobado en el Acto Legislativo No 1 de 2004 los fallos del Tribunal de Cuentas deberían ser definitivos y sólo procedería el recurso de

inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia porque el Tribunal de Cuentas tal como fue aprobado tiene la misma jerarquía que el Tribunal Electoral. Es decir, los tres magistrados tienen las mismas prohibiciones y prerrogativas que los magistrados de dicho Tribunal.

La confusión existe porque el texto original establecía que el Tribunal de Cuentas tendría la misma categoría que los tribunales superiores de justicia, pero después de escuchar opiniones de diferentes grupos interesados en el tema, se llegó a la conclusión que era necesario modificar el texto original a fin de darle una categoría igual al Tribunal Electoral. Pareciera que la ley que creó y organizó el Tribunal de Cuentas desarrolló el texto original y no el que fue aprobado por la Asamblea tal como está en la Constitución Política vigente.

- 3 Siendo el Tribunal Electoral y el Tribunal de Cuentas dos tribunales con idéntica jerarquía constitucional, ¿a qué obedece el hecho que las Resoluciones finales del Tribunal de Cuentas sean impugnables ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia? Además, indique cuáles serían sus recomendaciones ante esta situación. Explique.**

RESPUESTA

Considero que ello contradice el espíritu de lo aprobado en el Acto Legislativo No 1 de 2004. A mi juicio, las decisiones del Tribunal de Cuentas deberían ser definitivas, irrevocables y obligatorias, y solo debe ser admitido el recurso de inconstitucionalidad contra las mismas, porque dicho tribunal tiene rango constitucional y la misma categoría del Tribunal Electoral. Después de aprobado el acto legislativo atinente en la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 que creó y organizó el Tribunal de Cuentas, se estableció que las decisiones de dicho tribunal podrían ser atacadas mediante recurso contencioso administrativo para que se diera el derecho que consagra la doble instancia.

Opino que este híbrido jurídico ha distorsionado completamente el espíritu del acto legislativo No 1 de 2004 en lo relativo al Tribunal de Cuentas

Recomiendo que se debe presentar un proyecto de ley por el cual se modifica la Ley aludida con antelación cuyo objetivo sería desarrollar el verdadero espíritu del artículo 281 de la Constitución Política de Panamá atinente al Tribunal de Cuentas pues según mi criterio esta ley desarrolló el texto original y no las modificaciones aprobadas hoy plasmadas en la Constitución Política

- 4 ¿Por qué siendo la Jurisdicción de Cuentas una jurisdicción especial con características propias su implementación constitucional no concibió que el ente que levanta el Informe de Auditoría con que se inicia el proceso de cuentas así como el que ejecuta sus Resoluciones finales fuesen constitutivas de esta jurisdicción y no de organismos extraños como actualmente está regulado Además indique si está de acuerdo con este procedimiento y qué soluciones propone Explique**

RESPUESTA

Considero que la Contraloría General de la República por mandato constitucional es el organismo competente para fiscalizar y regular mediante el control previo o posterior todos los actos de manejo de fondo u otros bienes públicos a fin que se realicen con corrección según lo establecido en la ley

Los informes de auditoría según la Constitución Política sólo los puede realizar la Contraloría General de la República Por ejemplo los procesos penales contra servidores públicos supuestamente vinculados a delitos contra la administración pública (peculados etc) inician con los informes de auditoría que la Contraloría envía al Ministerio Público Es decir las fiscalías anticorrupción abren la investigación a partir del momento en que la Contraloría le envía el informe de auditoría correspondiente

Colijo que no existe contradicción en la situación planteada porque el Tribunal de Cuentas fue creado para juzgar las cuentas de los agentes y empleados de manejo cuando surjan reparos de estas por razón de supuestas irregularidades

Expreso que el numeral 13 del artículo 280 de la Constitución Política señala que son funciones de la Contraloría General de la República presentar para su juzgamiento a través del Tribunal de Cuentas las cuentas de los agentes y servidores públicos de manejo cuando surjan reparos por razón de supuestas irregularidades

Machaconamente manifiesto que por naturaleza el Tribunal de Cuentas tiene como objetivo juzgar las cuentas de los agentes y empleados de manejo cuando surjan reparos por razón de supuestas irregularidades y no la de levantar informes de auditoría

Concluyo diciendo que si el Tribunal de Cuentas levanta los informes de auditoría sería juez y parte. Ello es peligroso debido a que los magistrados estarían prejuiciados al momento de decidir



Universidad de Panama
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Maestría En Derecho Publico con Énfasis en Responsabilidad Patrimonial

Estudiante Mirla Britannia Escalona Corral

Céd 6 712 2465

I Generalidades

La presente asignación tiene como objetivo fundamental entrevistar a profesionales que hayan participado en actividades relacionadas a la creación y desarrollo de la Jurisdicción de Cuentas en la Republica de Panamá a fin de conocer su opinión sobre el tema y a la vez contribuir con el proyecto asignado en esta maestria

II Título del Proyecto

Naturaleza Jurídica del proceso de cuentas en Panamá

III Datos del entrevistado

Nombre LASTENIA MARÍA DOMINGO CARRIÓN

Cargo que desempeña ABOGADA

Institución EXMAGISTRADA DE LA DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA

DESARROLLE LAS SIGUIENTES PREGUNTAS

- 1 Considera usted que el proceso que levanta el Tribunal de Cuentas atendiendo lo dispuesto en la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 es un proceso jurisdiccional o administrativo Explique**

RESPUESTA

Bastaría con decir que la jurisdicción del Tribunal de Cuentas fue establecida por la Constitución en las reformas constitucionales aprobadas mediante el Acto Legislativo N° 1 de 2004 para reconocer que la naturaleza jurídica del proceso adelantado por el Tribunal de Cuentas es jurisdiccional pero el asunto se torna complicado dado que la Ley 67 de 2008 que desarrolla la jurisdicción de cuentas deviene de procedimiento administrativo *sui generis* del cual se mantienen algunos resquicios legales de los derogados Decreto de Gabinete N° 36 de 1990 que creó la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República así como el Decreto N° 65 de 23 de marzo de 1990 dictado por el Contralor General ⁵⁰

⁵⁰ Se entiende que la naturaleza del trámite adelantado por la entonces DRP era el de un procedimiento administrativo con base en las razones siguientes

- Mediante fallo de 7 de febrero de 1992 dictado por la Corte Suprema de Justicia fue señalado que *si tomamos en cuenta la organización que se le ha dado a esta Dirección y las funciones que se le asignan todo indica que estamos ante un Tribunal fiscal más propiamente de un Tribunal de Cuentas que actúa en desarrollo del control fiscal que constitucional y legalmente corresponde a la Contraloría General de la República*. Se debe entender que la DRP adelanta un proceso administrativo de carácter fiscal dirigido a determinar responsabilidad y a resarcir al Estado por el perjuicio económico causado a su patrimonio
- Según el artículo 44 del Decreto 65 de 1990 si en el plazo de dos meses contados desde la fecha de recepción del recurso de reconsideración presentado contra la Resolución que pone fin al trámite (De Cargo o Descargo) la DRP no emitiere ningún pronunciamiento se entenderá negado el recurso por silencio administrativo. Este es un fenómeno típico del derecho administrativo que opera en el ámbito del procedimiento administrativo no así para los actos jurisdiccionales ni en los procesos judiciales
- El trámite desarrollado por la DRP dirigido a determinar la responsabilidad patrimonial de los involucrados en las irregularidades que afectaron el

Tenemos así que el Artículo 281 de la Constitución Política de la Republica de Panamá señala textualmente que *se establece la Junsdicción de Cuentas con competencia y junsdicción nacional para juzgar las cuentas de los agentes y empleados de manejo cuando surjan reparos de estas por razón de supuestas irregulandades*

Del mismo modo los Artículo 1 y 3 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 que desarrolla la Junsdicción de Cuentas disponen que *la junsdicción de cuentas se instituye para juzgar la responsabilidad patrimonial denvada de supuestas irregulandades contenidas en los reparos formulados por la Contraloria General de la Republica a las cuentas de los empleados y los agentes en el manejo de los fondos y los bienes publicos* motivo por el cual *se ejerce de manera permanente en todo el terrtono nacional para juzgar*” las causales mencionadas en el Artículo 3 de la Ley

Previo a la promulgación de la Ley 67 de 2008 se podía inferir que el acto emitido por la entonces Dirección de Responsabilidad Patrimonial durante el ejercicio de sus funciones era un acto administrativo por lo que en consecuencia sus decisiones no tenían un carácter junsdiccional a diferencia de lo dispuesto en el Artículo 71 de la Ley 32 de 1984 Orgánica de la Contraloria General de la Republica que señalaba expresamente que la función de los juzgados y tribunales de cuenta *para todos los efectos legales* se consideraba como si fuera ejercida por un Tnbunal Judicial lo que sugería

patrimonio publico se inicia de oficio Esta es una característica propia de los procedimientos administrativos en aras de satisfacer un interés directo propio consistente en resarcir patrimonialmente al Estado

- 4 En el trámite adelantado por la DRP no se identifican las partes en un sentido procesal (demandante y demandado) Se trata de un trámite entre la administración y el administrado**
- 5 Las Resoluciones Finales de la DRP Cargo Descargo y Orden de Reintegro como actos administrativos pueden ser impugnados ante la jurisdicción contencioso administrativa (Cfr Arts 45 y 46 del Decreto 65 de 1990)**

que sus decisiones tenían carácter jurisdiccional al ser recurribles en casación ante la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia

Fue precisamente nuestra Corte Suprema de Justicia en fallo calendado 7 de febrero de 1992 la que dio un cambio a la orientación de los Tribunales de Cuenta regulados en la Ley 32 de 1984 asignándole a la Dirección de Responsabilidad Patrimonial un carácter eminentemente administrativo más propiamente de justicia fiscal De allí que sus resoluciones adquieren el carácter de actos administrativos totalmente matizados por la naturaleza de la institución de donde procede

El fallo mencionado también señaló que la administración de justicia no sólo se ejerce en lo judicial de conformidad con lo previsto en el Artículo 3 del Código Judicial vigente sino también de manera extraordinaria por autoridades públicas diversas algunas de ellas adscritas al Órgano Ejecutivo y en los supuestos del Artículo 154 Constitucional por la Asamblea Legislativa Es así que el sistema formal que es de naturaleza reglada pública y teleológica se divide en un subsistema ordinario del que hacen parte la justicia penal civil la constitucional la laboral y la contencioso administrativa y en un subsistema especial en el que se incluyen la justicia administrativa la agraria la coactiva la electoral la arbitral y la fiscal

En la justicia administrativa agregó nuestra más alta Corporación de Justicia en sentido genérico el Estado a través de la entidad correspondiente asume la investigación del caso y la consiguiente decisión ajustándose a un procedimiento sumario que la ley señala Esto ocurre en las investigaciones aduaneras fiscales correccionales de policía entre otras porque hay un interés público garante de la prestación de un servicio a la colectividad de protección y defensa de los bienes y patrimonio del Estado

En conclusión la Corte Suprema de Justicia desde 1992 asumió el criterio que los actos emitidos por la Dirección de Responsabilidad Patrimonial son de carácter administrativo pero dentro de un subsistema especial de justicia fiscal tomando en cuenta la organización que se le ha dado a la misma y las funciones que le fueron asignadas que indican la presencia de un Tribunal Fiscal más propiamente que un Tribunal de Cuentas que actúa en desarrollo del control fiscal que constitucional y legalmente corresponde a la Contraloría General de la República

Ahora bien con la aparición del Tribunal de Cuentas queda atrás el ***procedimiento administrativo de la entonces DRP*** (término utilizado en el Decreto de Gabinete N° 36 de 1990 y el Decreto del Contralor General N° 65 de 1990 para referirse al trámite adelantado por la Dirección de Responsabilidad Patrimonial) para dar paso a un ***proceso jurisdiccional*** tal como lo concibe la Constitución y la Ley que desarrolla el Tribunal de Cuentas pero dicho proceso sigue matizado por su naturaleza netamente administrativa

- 2 Por qué otorgándole nivel constitucional al Tribunal de Cuentas con idéntica jerarquía a la del Tribunal Electoral sus Resoluciones finales no son recurribles ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia a través de un Recurso de Inconstitucionalidad? Explique**

RESPUESTA

Previo a dar respuesta a la interrogante debo señalar que el Tribunal de Cuentas no cuenta con idéntica jerarquía que la del Tribunal Electoral En la Constitución se establece formalmente la jurisdicción de cuentas pero no dice nada con respecto a que los Magistrados del Tribunal de Cuentas y el Fiscal de Cuentas detentan las mismas prohibiciones y prerrogativas que establece la Constitución para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Electoral

Es así que la Constitución guarda silencio sobre este tema y dicha jerarquía es concedida mediante la Ley 67 de 2008 más no constitucionalmente. Ello implica que el legislador no equiparó a nivel constitucional a los Magistrados del Tribunal de Cuentas y al Fiscal de Cuentas de las mismas prohibiciones y prerrogativas de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia como si lo hizo expresamente con los Magistrados y el Fiscal del Tribunal Electoral.

En virtud de lo expuesto muchos conocedores de la materia sostienen que el Tribunal de Cuentas debía detentar una jerarquía inferior a la otorgada mediante la Ley 67 de 2008 específicamente la de un Tribunal Superior tomando en cuenta que las Resoluciones que emite no son recurribles ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia a través de un Recurso de Inconstitucionalidad ni son definitivas finales ni de obligatorio cumplimiento.

Por otro lado se debe tomar en consideración que el Tribunal de Cuentas no ejecuta sus resoluciones convirtiéndose en un Tribunal declarativo. De acuerdo con el Artículo 84 de la Ley 67 de 2008 *Después de dos meses de ejecutoriada la Resolución de Cargos o su acto confirmatorio el Tribunal de Cuentas remitirá copia de esta al igual que la de las medidas cautelares dictadas a la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas para que proceda a hacerla efectiva mediante los trámites del proceso por cobro coactivo.*

- 3 Siendo el Tribunal Electoral y el Tribunal de Cuentas dos tribunales con idéntica jerarquía constitucional a qué obedece el hecho que las Resoluciones finales del Tribunal de Cuentas sean impugnables ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. Además indique cuáles serían sus recomendaciones ante esta situación. Explique.**

RESPUESTA

Para responder a la pregunta se debe tener presente la evolución histórica que ha tenido la jurisdicción de cuentas en Panamá sin dejar por fuera lo advertido por nuestra más alta Corporación de Justicia al resolver la acción de inconstitucionalidad presentada contra el Decreto de Gabinete N 36 de 1990

No se puede perder de vista que a pesar que la Constitución y la Ley 67 de 2008 señalen expresamente que el proceso que adelanta el Tribunal de Cuentas es jurisdiccional ello no es suficiente para desligarlo de su naturaleza administrativa y de ello hace eco lo dispuesto en el Artículo 66 que dispone que *las dudas o vacíos del proceso de cuentas se suplirán con las disposiciones de la Ley 38 de 2000 o las disposiciones procesales que sean aplicables según el caso siempre que sean acordes a la naturaleza del proceso de cuentas*

Recomendación

De acuerdo con las discusiones del Acto Legislativo N 1 de 2004 mediante la cual se reformó la Constitución Política de la República de Panamá de 1972 al Tribunal de Cuentas no le fueron asignadas las prerrogativas y prohibiciones aplicables a los Magistrados de la Corte Suprema y el Tribunal Electoral dado que su jerarquía era la de un Tribunal Superior. Ello es acorde con el hecho de que las Resoluciones finales del Tribunal de Cuentas sean impugnables ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia

El Tribunal de Cuentas cuenta con una infraestructura gigantesca en comparación a la cantidad de expedientes que maneja anualmente la mora judicial en que se encuentran los expedientes y los dineros que son resarcidos al patrimonio público producto de su actuación por lo que bien podría ser una

estrategia cónsona al contenido de su propia normativa el adecuar su estructura jerárquica a la concebida originalmente

- 4 ¿Por qué siendo la Jurisdicción de Cuentas una jurisdicción especial con características propias su implementación constitucional no concibió que el ente que levanta el Informe de Auditoría con que se inicia el proceso de cuentas así como el que ejecuta sus Resoluciones finales fuesen constitutivas de esta jurisdicción y no de organismos extraños como actualmente está regulado Además indique si está de acuerdo con este procedimiento y qué soluciones propone Explique**

RESPUESTA

La Contraloría General de la República no es un ente extraño dentro del proceso de cuentas *es su origen* La entonces DRP hoy Tribunal de Cuentas se independiza de la Contraloría por motivos de transparencia en su gestión dado que en otrora en un solo organismo estatal se detentaba la facultad de investigar y juzgar

Es precisamente la Contraloría General de la República la que detenta la facultad constitucional y legal de fiscalizar regular y controlar los movimientos de los fondos y bienes públicos además de examinar intervenir y fenecer las cuentas relativas a los mismos motivo por el cual sería un craso error desligarla de la fase inicial del proceso de cuentas en vista que ejerce su acción sobre todas las personas y organismos que tienen a su cargo la custodia o el manejo de fondos o bienes del Estado los Municipios Juntas Comunales empresas estatales entidades autónomas y semi autónomas en el país o en el extranjero

Ante esta situación vale preguntarnos *¿Cuántos Informes de Auditoría deben hacerse por una misma causa?* La elaboración de Informes de Auditoría por

parte de dos entes distintos en este caso la Contraloría General de la República y la Fiscalía de Cuentas puede generar contradicciones y flagrantes violaciones al debido proceso legal

Por otro lado no podemos olvidar que la Fiscalía de Cuentas no cuenta con un soporte constitucional que le permita realizar inspecciones e investigaciones tendientes a determinar la corrección o incorrección de las operaciones que afecten patrimonios públicos entre otras cosas ya que dicha actividad está encomendada a la Contraloría General de la República Del mismo modo el Fiscal de Cuentas no cuenta con estabilidad en su cargo lo que hace vulnerable su independencia

Con respecto a la ejecución de las Resoluciones Finales por el propio Tribunal de Cuentas estoy de acuerdo que dicho cambio debió hacerse con la Ley 67 de 2008 Actualmente no se conoce el resultado de la ejecución de dichas resoluciones por parte de la entonces Dirección General de Ingresos y el Tribunal de Cuentas detenta la infraestructura presupuestaria y legal para asumir ese rol desde el principio

Soluciones

Resulta obvio del texto de la normativa contenida en la Ley 67 de 2008 que desarrolla la jurisdicción de cuentas que dicha iniciativa legislativa tiene como únicos fundamentos legales

- **El Decreto de Gabinete 36 de 1990**
- **El Decreto 65 de 1990**
- **El Código Judicial**

No hubo cambios sustanciales en la Ley que desarrolla la jurisdicción de cuentas que redundaran en una mejor administración de justicia patrimonial

dado que las Resoluciones Finales siguen siendo impugnables ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia y la ejecución de las Resoluciones Finales son competencia de la entonces Dirección General de Ingresos

La Ley 67 de 2008 merece reformas profundas encaminadas a mejorar el proceso que dista mucho de ser sumario convirtiéndose en dilatado dado que no se tiene un término para la elaboración de las resoluciones principales como el caso de las finales